



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXIV - n. 32

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
12 agosto 2024**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I801AB - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - ROMA - INOTTEMPERANZA</b> <i>Provvedimento n. 31302</i>	<b>5</b>
<b>A558 - BOOKING/PROGRAMMI OFFERTI ALLE STRUTTURE RICETTIVE ITALIANE E CONCORRENZA TRA LE OTA</b> <i>Provvedimento n. 31303</i>	<b>25</b>
<b>C12615 - ALPACEM CEMENTI ITALIA/RAMO DI AZIENDA DI BUZZI UNICEM</b> <i>Provvedimento n. 31297</i>	<b>27</b>
<b>C12644 - A2A/RAMO D'AZIENDA DI E-DISTRIBUZIONE</b> <i>Provvedimento n. 31298</i>	<b>94</b>
<b>C12653 - FONDO ITALIANO D'INVESTIMENTO SGR/INDUSTRIA SALUMI</b> <i>Provvedimento n. 31299</i>	<b>100</b>
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>104</b>
<b>AS2027 - COMUNE DI TAGGIA (IM) – PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE</b>	<b>104</b>
<b>AS2028 – COMUNE DI CORLETO PERTICARA (PZ) – INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE PER LE IMPRESE, LAVORATORI AUTONOMI E LIBERI PROFESSIONISTI</b>	<b>108</b>
<b>AS2029 - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME, LACUALI E FLUVIALI CON FINALITA' TURISTICO RICREATIVE E SPORTIVE</b>	<b>110</b>
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>119</b>
<b>PS12571 - FUNERARIA ROMA CAPITALE - SERVIZI FUNEBRI IN ROMA</b> <i>Provvedimento n. 31300</i>	<b>119</b>
<b>IP367 – MULPOR - INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY</b> <i>Avviso di proroga del termine per la conclusione del procedimento e sostituzione del responsabile del procedimento</i>	<b>132</b>
<b>PS12666 - BCUBE AGENCY - VENDITA DI APPREZZAMENTI</b> <i>Avviso di proroga del termine per la conclusione del procedimento</i>	<b>134</b>



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I801AB - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - ROMA - INOTTEMPERANZA**

*Provvedimento n. 31302*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 30 luglio 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 15, comma 2, della citata legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando, altresì, il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni;

VISTO, altresì, l'articolo 15, comma 2-bis, lettera a), della citata legge che prevede che l'Autorità può irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al cinque per cento del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a ottemperare alla diffida di cui al comma 1 del presente articolo;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTO il proprio provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, con il quale è stato accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori;

VISTA la lettera b) del dispositivo del citato provvedimento, con cui è stato ordinato alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e Samarcanda - Società Cooperativa di adottare, entro centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento, misure idonee a eliminare l'infrazione accertata e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione stessa;

VISTA la lettera c) del dispositivo del citato provvedimento, con il quale si richiedeva alle società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa e

Samarcanda - Società Cooperativa di dare comunicazione all'Autorità delle iniziative adottate per ottemperare a quanto richiesto dalla lettera b) del dispositivo, trasmettendo specifica relazione scritta entro centoventi giorni dalla notifica del provvedimento;

VISTE le sentenze del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7991/2020 del 14 dicembre 2020 e n. 8061/2020 del 15 dicembre 2020;

VISTO il proprio provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022 con il quale è stato deliberato: (i) che il comportamento di Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990; (ii) di irrogare a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 € (ventunomila euro);

VISTA la sentenza del Tar del Lazio, sez. I, del 20 marzo 2023, n. 4769;

VISTA la comunicazione della società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, pervenuta in data 19 aprile 2023 e integrata in data 12 maggio 2023;

VISTO il proprio provvedimento n. 30716 del 18 luglio 2023, con il quale è stato avviato un procedimento per contestare alla società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990 per presunta inottemperanza al proprio provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 5 giugno 2024;

VISTA la memoria conclusiva di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, pervenuta in data 4 luglio 2024;

SENTITI in audizione finale, in data 9 luglio 2024, i rappresentanti di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. PREMESSA**

1. Con provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018 (di seguito, anche "Provvedimento"), confermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 7991 del 14 dicembre 2020 (di seguito anche "sentenza del Consiglio di Stato" o "Sentenza"), l'Autorità ha accertato che le società Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa, Cooperativa Pronto Taxi 6645 - Società Cooperativa, Samarcanda - Società Cooperativa hanno posto in essere intese restrittive della concorrenza con riferimento alla previsione, negli atti che disciplinano i rapporti tra le predette società e i tassisti aderenti, di clausole che individuano specifici obblighi di non concorrenza, che, nel loro insieme, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali impedendo od ostacolando l'ingresso di imprese concorrenti nel

mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Roma<sup>1</sup>.

2. Con il medesimo provvedimento, è stato ordinato alle Parti di porre fine al comportamento distortivo della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quello oggetto dell'infrazione accertata. In tale ottica è stata prescritta la trasmissione di una relazione scritta al fine di dare conto all'Autorità delle iniziative volte a ottemperare a quanto disposto<sup>2</sup>.

3. Con provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022, l'Autorità ha deliberato che il comportamento di Radiotaxi 3570 - Società Cooperativa (di seguito anche "Radiotaxi 3570"), consistente nel non aver adottato alcuna misura volta a eliminare o ridurre la portata delle clausole di non concorrenza, nonché nella mera non applicazione delle suddette clausole, integrasse inottemperanza al provvedimento n. 27244/2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990, irrogando a Radiotaxi 3570 una sanzione amministrativa pecuniaria di 21.000 euro<sup>3</sup>.

4. Radiotaxi 3570 ha proposto ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del provvedimento n. 29969/2022, che è stato integralmente rigettato con sentenza n. 4769 del 20 marzo 2023. Infine, la Società ha proposto ricorso in appello, in data 20 aprile 2023, allo stato pendente.

## II. LA PARTE

5. Radiotaxi 3570 è la principale società di gestione del radiotaxi a Roma per numero di tassisti aderenti, pari a oltre 3.500<sup>4</sup>. Radiotaxi 3570 è una cooperativa di servizi attiva a Roma sin dal 1968 e offre ai tassisti aderenti, oltre al servizio radiotaxi, anche l'utilizzo dell'applicazione *itTaxi*, sviluppata nell'ambito dell'Unione dei Radiotaxi d'Italia-URI, a cui possono aderire solo i gestori di radiotaxi e non più di un radiotaxi per città. A Roma la società è, appunto, Radiotaxi 3570.

## III. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

6. In data 18 luglio 2023, l'Autorità ha avviato il procedimento per contestare a Radiotaxi 3570 la violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990 per inottemperanza al proprio provvedimento n. 27244/2018.

7. L'avvio dell'inottemperanza ha fatto seguito alla comunicazione del 19 aprile 2023<sup>5</sup> con cui Radiotaxi 3570 ha rappresentato di aver adottato una misura consistente in un accordo di *partnership* commerciale stipulato tra il Consorzio It Taxi S.c.r.l., proprietario del sistema tecnologico ItTaxi, di cui la Parte detiene il controllo, e la piattaforma Uber, in ragione del quale i tassisti appartenenti alla

---

<sup>1</sup> Per quanto concerne in particolare Radiotaxi 3570 sono previsti espliciti obblighi di non concorrenza agli articoli 4, 5 e 10 dello Statuto; clausole di analoga portata sono presenti anche nel Regolamento interno (cfr. paragrafi 37 e 38 del provvedimento n. 27244/2018).

<sup>2</sup> Pronto Taxi 6645 e Samarcanda hanno ottemperato al provvedimento, rimuovendo le rispettive clausole di non concorrenza.

<sup>3</sup> Né, peraltro, l'ottemperanza delle altre Parti del procedimento, Pronto Taxi 6645 e Samarcanda, con conseguente liberazione di capacità, esentava Radiotaxi 3570 dall'eseguire la diffida.

<sup>4</sup> Cfr. comunicazione del 26 gennaio 2024.

<sup>5</sup> Integrata in data 12 maggio 2023 in riscontro a una richiesta di informazioni della Direzione.

cooperativa sono messi in condizione di accettare anche le richieste di chiamata provenienti dagli utenti dell'applicazione di Uber Italy S.r.l. (di seguito "Uber").

**8.** In particolare, nel provvedimento di avvio n. 30716 del 18 luglio 2023 l'Autorità ha rilevato che "[...] le misure adottate da Radiotaxi 3570, consistenti nel descritto accordo di partnership commerciale e nell'informativa datane ai soci, peraltro parziale, non appaiono idonee a ottemperare al provvedimento del 2018, considerato che le clausole di esclusiva illecite, oggetto della diffida, continuano a essere presenti nello Statuto e nel Regolamento della cooperativa nella formulazione e nell'estensione censurate dall'Autorità con il provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018. L'obbligazione posta a carico di Radiotaxi 3570 dal provvedimento dell'Autorità comporta, infatti, un'attività modificativa dello Statuto mediante una delibera assembleare straordinaria dei soci volta all'eliminazione delle clausole di esclusiva a portata assoluta, le quali hanno di per sé un effetto indebito di condizionamento della condotta dei tassisti e di illecita pressione sulla loro libertà negoziale"<sup>6</sup>. Inoltre, il citato accordo non costituiva una misura idonea, in quanto solo provvisoria, "riconducibile a un fatto contingente e potenzialmente anche temporaneo"<sup>7</sup>.

Infine, il provvedimento ha evidenziato che: "per effetto del suddetto accordo, non è nella disponibilità dei tassisti soci di Radiotaxi 3570 impiegare liberamente una quota della propria capacità produttiva in favore di piattaforme di intermediazione concorrenti, atteso che Uber è integrato in ItTaxi, essendo le richieste di corse dei clienti Uber instradate, tramite Splyt, in ItTaxi"<sup>8</sup>.

**9.** In data 18 settembre 2023, è pervenuta una memoria difensiva di Radiotaxi 3570<sup>9</sup>. In data 13 ottobre 2023, si è tenuta l'audizione di Radiotaxi 3570 con la Direzione<sup>10</sup>, a esito della quale, in data 27 ottobre 2023, è pervenuto un ulteriore scritto difensivo di Radiotaxi 3570, contenente una proposta di ottemperanza, volta a stabilire a livello statutario la possibilità per i tassisti soci di mettere a disposizione la propria offerta di servizio taxi per soddisfare anche le domande di utenti veicolate dal sistema ItTaxi mediante accordi di integrazione tecnologica con piattaforme di intermediazione concorrenti (vedi *infra*)<sup>11</sup>.

**10.** In data 9 ottobre 2023, sono state chieste informazioni alla società Mytaxi Italia S.r.l. (di seguito, "Mytaxi")<sup>12</sup>, che quest'ultima ha riscontrato in data 3 novembre 2023<sup>13</sup>.

**11.** In data 31 ottobre 2023, si è tenuta l'audizione di Uber<sup>14</sup>.

**12.** In data 7 novembre 2023 la Parte ha fornito alcuni chiarimenti in merito alla proposta di ottemperanza e, contestualmente, ha chiesto una proroga del termine conclusivo del procedimento<sup>15</sup>. Tale termine è stato prorogato al 28 febbraio 2024 con provvedimento del 14 novembre 2023.

---

<sup>6</sup> Cfr. par. 17.

<sup>7</sup> Cfr. par. 19.

<sup>8</sup> Cfr. par. 18.

<sup>9</sup> Cfr. doc. 9.

<sup>10</sup> Cfr. doc. 13.

<sup>11</sup> Cfr. doc. 18.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 11.

<sup>13</sup> Cfr. doc. 23.

<sup>14</sup> Cfr. doc. 22.

<sup>15</sup> Cfr. doc. 25.

- 13.** In data 14 novembre 2023, Radiotaxi 3570 ha effettuato accesso agli atti del procedimento<sup>16</sup>.
- 14.** Il 17 novembre 2023, è stata inviata una richiesta di informazioni e dati al Radiotaxi 3570<sup>17</sup>, riscontrata il 29 novembre 2023<sup>18</sup>. In data 5 dicembre 2023, si è svolta la seconda audizione istruttoria della Parte. Le informazioni pervenute a fine novembre sono state integrate da Radiotaxi 3570 il successivo 26 gennaio 2024 con una comunicazione avente a oggetto una formale “*proposta di misure di ottemperanza*”<sup>19</sup>.
- 15.** Allo scopo di valutare compiutamente i profili oggetto dell’istruttoria alla luce di tutti gli elementi acquisiti (da ultimo, il 26 gennaio 2024), il 6 febbraio 2024 l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine conclusivo del procedimento al 30 aprile 2024.
- 16.** In data 15 febbraio 2024, sono stati richiesti ulteriori dati e informazioni a Radiotaxi 3570 e a Uber<sup>20</sup>, che sono pervenuti rispettivamente nelle date del 27 febbraio e 26 febbraio 2024<sup>21</sup>.
- 17.** In data 4 aprile 2024, l’Autorità ha deliberato di prorogare il termine conclusivo del procedimento al 31 luglio 2024.
- 18.** In data 5 aprile 2024, si è svolta l’ultima audizione istruttoria della Parte<sup>22</sup>, a esito della quale quest’ultima ha prodotto un ulteriore scritto difensivo, pervenuto il 2 maggio 2024<sup>23</sup>.
- 19.** In data 5 giugno 2024, l’Autorità ha trasmesso alla Parte la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito anche “CRI”),<sup>24</sup>.
- 20.** Nelle date del 12 giugno 2024 e 26 giugno 2024, Radiotaxi 3570 ha effettuato nuovamente accesso agli atti del procedimento<sup>25</sup>.
- 21.** Infine, Radiotaxi 3570 ha presentato una memoria conclusiva in data 4 luglio 2024<sup>26</sup> ed è stata sentita in audizione davanti al Collegio il 9 luglio 2024<sup>27</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. doc. 30.

<sup>17</sup> Cfr. doc. 32. La richiesta era volta, tra l’altro, a chiarire:

- le motivazioni sottese alla pretesa necessità e proporzionalità della misura proposta (rispetto alla misura, che appare meno restrittiva della concorrenza, che consente ai tassisti soci della cooperativa di poter liberare una specifica quota di capacità produttiva accettando direttamente le richieste provenienti dalle piattaforme terze, cioè senza dover passare attraverso accordi tra la piattaforma ItTaxi e le piattaforme terze);
- le modalità di messa a disposizione della capacità delle risorse a favore dei *partners* secondo il principio di neutralità e non discriminazione;
- le condizioni economiche del rapporto di interconnessione.

<sup>18</sup> Cfr. doc. 34.

<sup>19</sup> Cfr. doc. 36.

<sup>20</sup> Cfr. docc. 38 e 39.

<sup>21</sup> Cfr. docc. 41 e 40.

<sup>22</sup> Cfr. doc. 47.

<sup>23</sup> Cfr. doc. 48.

<sup>24</sup> Cfr. doc. 53.1A.

<sup>25</sup> Cfr. docc. 57 e 61.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 63.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 67.

#### IV. IL TRASPORTO MEDIANTE TAXI: CENNI NORMATIVI

22. In base alla legge quadro n. 21/1992 e ss.mm.ii., il servizio taxi, per sua natura e funzione, si configura come un servizio di trasporto pubblico di piazza sottoposto a regime di licenza (con servizio obbligatorio e tariffe predeterminate a livello amministrativo). Il servizio taxi è, infatti, l'unico a essere soggetto a un regime di licenza e di predeterminazione politico-amministrativa delle tariffe massime; al contempo, è anche l'unico che offre una tipologia di servizio obbligatorio di natura pubblica autorizzato a offrire il cosiddetto "servizio di piazza". Il servizio taxi, inoltre, rappresenta un servizio pubblico che non grava in alcun modo sulla collettività, in quanto "autofinanziato" interamente dagli utenti<sup>28</sup>.

23. Tra le competenze delle amministrazioni comunali rientrano: l'individuazione dei fabbisogni di offerta (numero di veicoli); le modalità per lo svolgimento del servizio e, dunque, la regolamentazione in materia di turni; i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio taxi. All'amministrazione comunale compete anche l'attività di verifica del rispetto della normativa, inclusa quella sui turni, da parte dei tassisti<sup>29</sup>.

#### V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

24. Di seguito si dà conto delle risultanze istruttorie e, in particolare, della proposta di ottemperanza e degli impegni assunti a corredo della stessa da Radiotaxi 3570 nel corso del procedimento, nonché delle difese svolte per sostenere che la società possa ritenersi ottemperante a quanto prescritto dal provvedimento n. 27244/2018. Si illustreranno, infine, le osservazioni e le informazioni prodotte a riguardo da Uber, nonché da Mytaxi.

##### ***V.1 La misura di ottemperanza di Radiotaxi 3570***

25. Nel corso del procedimento, Radiotaxi 3570 ha inizialmente proposto alcune modifiche alla misura di ottemperanza di cui all'accordo di *partnership* commerciale con Uber<sup>\*30</sup>.

26. A esito delle successive attività istruttorie, Radiotaxi 3570 si è impegnata a:

---

<sup>28</sup> La legge quadro n. 21/1992, all'articolo 2, definisce il servizio di taxi come un servizio di trasporto pubblico non di linea che: "ha lo scopo di soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone; si rivolge a un'utenza indifferenziata; lo stazionamento avviene in luogo pubblico; le tariffe sono determinate amministrativamente dagli organi competenti [i Comuni n.d.r.] che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale". Inoltre: "la prestazione del servizio è obbligatoria". Infine, l'esercizio dell'attività "è soggetta a licenza".

<sup>29</sup> Ai sensi dell'articolo 5 "I comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono: a) il numero e il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire a ogni singolo servizio; b) le modalità per lo svolgimento del servizio; c) i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; d) i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente".

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>30</sup> Si è cioè impegnata ad approvare una delibera assembleare recante all'o.d.g. [omissis]. Inoltre, la Parte si è impegnata a: (i) garantire la piena applicabilità della delibera assembleare nei confronti non solo dei nuovi soci, ma altresì di quelli che hanno aderito alla cooperativa prima dell'adozione di tale misura, mediante l'approvazione di un'ulteriore delibera del Consiglio di Amministrazione, avente carattere sostanzialmente ricognitivo della delibera assembleare stessa; (ii) dare diffusa pubblicità di tale misura mediante la trasmissione a tutti i tassisti soci della delibera.

- modificare il proprio Statuto, mediante la definitiva introduzione di una clausola che prevede espressamente: “*i soci della Cooperativa che ne diano disponibilità, possono mettere a disposizione la propria offerta di servizio taxi per soddisfare anche le domande di utenti veicolate dal sistema ItTaxi mediante accordi di integrazione tecnologica con altre piattaforme di intermediazione*”<sup>31</sup>.
- concludere accordi di *partnership* commerciale (analoghi a quello già realizzato con Uber) con tutte le piattaforme concorrenti che ne facciano richiesta. Più specificamente, l’impegno attiene alla conclusione di accordi di interconnessione tecnologica, mediante i quali Radiotaxi 3570 metterà a disposizione delle piattaforme concorrenti l’intera compagine di tassisti soci per rispondere alle richieste dei clienti delle piattaforme concorrenti<sup>32</sup>.

**27.** La piattaforma ItTaxi consente l’intermediazione tra l’offerta di corse da parte dei tassisti soci di Radiotaxi 3570 e la domanda di taxi proveniente sia dai clienti della cooperativa sia dai clienti di piattaforme terze tra cui, allo stato, Uber (*ItTaxi Partners*). La Parte ha rappresentato che il sistema di smistamento delle chiamate della piattaforma ItTaxi (il c.d. sistema di *dispatching ItTaxi*) rispetta un principio di neutralità, in base al quale le corse vengono assegnate ai tassisti senza discriminare in ragione dell’origine della chiamata (cooperativa vs *ItTaxi Partners*) e senza che questi ultimi possano scegliere il servizio in ragione della fonte da cui origina la richiesta stessa<sup>33</sup>.

**28.** In proposito, con la comunicazione del 7 novembre 2023, Radiotaxi 3570 ha prodotto un documento nel quale, a sinistra, sono riportati gli *screenshot* delle schermate (ItTaxi App e Uber App), come risultano visibili dal *device* del cliente e, a destra, sono riportate le schermate visibili dal tassista (*Driver App*). Da tale documento risulta che, al momento della ricezione di una richiesta taxi, l’app in dotazione del tassista socio (*Driver App*) non visualizza mai le informazioni relative alla fonte da cui originano le richieste taxi, mentre visualizza la destinazione della corsa richiesta e i tasti “Accetta” o “Rifiuta”, cliccando sui quali, dunque, la corsa viene accettata o rifiutata.

Nella medesima comunicazione, la Parte ha rappresentato che, al momento della ricezione di una richiesta, il tassista di Radiotaxi 3570 ha visibilità esclusivamente delle seguenti informazioni: (a) punto di *pickup*; (b) nome dell’area di posteggio associata al punto di *pickup* (se presente); (c) punto di *delivery* (se presente); (d) nome del cliente (se presente); (e) distinzione tra corsa e prenotazione; (f) caratteristiche della corsa richiesta; (g) numero di passeggeri e bagagli e eventuali note per il tassista. In particolare, il punto di *delivery* viene indicato in quanto inserito nella richiesta di una corsa da parte del cliente, essendo tale indicazione opzionale da parte di quest’ultimo.

**29.** Come indicato nella comunicazione del 7 novembre 2023, nonché nelle precedenti comunicazioni<sup>34</sup>, quando la corsa origina dal canale *ItTaxi Partners* (allo stato da Uber), in base all’accordo, il cliente Uber si interfaccia esclusivamente con l’app Uber e il contratto di trasporto si conclude tra il tassista e il cliente Uber. D’altronde, l’utente che si avvale del servizio di intermediazione Uber-ItTaxi non effettua alcun pagamento al tassista, essendo la transazione

---

<sup>31</sup> La modifica verrebbe approvata mediante un’assemblea straordinaria dei soci, recante all’o.d.g. “*Modifica dell’art. 5 dello Statuto al fine di precisarne la portata applicativa*”.

<sup>32</sup> A esclusione dei soci che decidano di non avvalersi dello smistamento delle chiamate provenienti dalla piattaforma terza: a riguardo, la Parte ha dichiarato che circa il [85-90%] dei tassisti soci avrebbe aderito all’accordo con Uber.

<sup>33</sup> La Parte ha rappresentato a riguardo che nei mesi di maggio, giugno, luglio e agosto 2023, rispettivamente circa il [30-35%], [35-40%], [35-40%] e [40-45%] delle corse effettivamente servite dalla flotta di Radiotaxi 3570 è stato evaso da Uber.

<sup>34</sup> Cfr. memoria del 18 settembre 2023.

economica interna al sistema Uber. La cooperativa si limita soltanto alla messa a disposizione della capacità della risorsa tassista.

## ***V.2 Le argomentazioni della Parte***

### ***V.2.1 L' idoneità della misura predisposta dalla cooperativa a ottemperare al Provvedimento***

**30.** Secondo la Parte, la misura predisposta da Radiotaxi 3570 nel corso del procedimento è pienamente idonea - ed è l' unica idonea - a realizzare l' effetto utile della diffida, in quanto, da un lato, in base a un meccanismo non discriminatorio, mette a disposizione delle piattaforme terze la capacità produttiva inutilizzata, ottimizzando l' attività del tassista socio e favorendo, quindi, un efficientamento dell' incontro tra la domanda e l' offerta di servizio taxi<sup>35</sup>; dall' altro, preserva, al contempo, la necessaria disponibilità delle risorse della cooperativa funzionali al raggiungimento del suo scopo mutualistico<sup>36</sup>. In mancanza di un sistema di integrazione centrale che consente un monitoraggio continuo e costante della disponibilità della propria flotta (*i.e.*, lo *status* dei singoli tassisti) a rispondere alle proprie richieste, Radiotaxi 3570 non potrebbe, infatti, avere mai reale contezza della capacità assorbita dalle richieste provenienti dalla cooperativa e, quindi, non sarebbe in grado di definire e liberare neppure la quota eccedentaria in favore delle piattaforme concorrenti.

**31.** Nella memoria finale pervenuta il 4 luglio 2024 e in occasione dell' audizione innanzi al Collegio tenutasi il 9 luglio 2024, la Parte ha formulato repliche alle critiche mosse nella CRI<sup>37</sup>. A riguardo, Radiotaxi 3570 ha, preliminarmente, eccepito la carenza istruttoria che, a suo dire, inficerebbe il presente procedimento, non essendo stata accolta la richiesta di verificare l' attuale configurazione del mercato, e ha contestato le conclusioni di merito raggiunte nella CRI, argomentando in particolare: a) sull' interpretazione data al Provvedimento e alla sentenza del Consiglio di Stato; b) sulla riduzione degli incentivi a competere della misura proposta; c) sui comportamenti opportunistici dei tassisti; d) sull' impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata.

*a) Sulla libertà di scelta del tassista e sulla definizione delle modalità con cui la capacità produttiva eccedentaria viene liberata*

**32.** A detta della Parte, né il provvedimento del 2018 né la sentenza del Consiglio di Stato impongono a Radiotaxi 3570 di consentire un *contatto diretto* del tassista socio con le piattaforme terze, come invece sostenuto nella CRI. I predetti atti, sancendo la liceità della natura relativa e non assoluta della clausola di esclusiva ne confermano la titolarità del relativo diritto in capo alla cooperativa, a

---

<sup>35</sup> Laddove i tassisti utilizzassero app terze senza una integrazione tecnologica centralizzata, non sarebbe in alcun modo possibile conoscere il loro *status* (liberi, occupati ovvero occupati con destinazione), e ciò comporterebbe inevitabilmente il rischio per il sistema di smistamento di escludere tassisti inattivi o comunque "candidabili" a fornire il servizio.

<sup>36</sup> A tale proposito, la Parte ha sottolineato che è proprio la sentenza del Consiglio di Stato a precisare che la definizione della portata della diffida deve necessariamente tenere conto delle prerogative della cooperativa al fine di poter assicurare il suo "buon funzionamento" nonché garantire "il vincolo fiduciario con la cooperativa di appartenenza e il perseguimento dello scopo mutualistico" (cfr. punto 8.16 sentenza n. 7991/2020).

<sup>37</sup> Nella CRI la misura proposta dalla Parte è stata ritenuta non idonea a ottemperare al Provvedimento sostanzialmente in quanto rimette a Radiotaxi 3570 - e non ai tassisti - il potere di scegliere per quali piattaforme terze possono rendere disponibile la loro capacità inutilizzata e impone alle piattaforme concorrenti di Itaxi di negoziare con quest' ultima le condizioni economiche di erogazione del servizio di intermediazione. Tale situazione impedisce, di fatto, l' esplicitarsi di un adeguato confronto competitivo nella misura in cui trasforma la piattaforma Itaxi in una controparte necessaria per le piattaforme terze che, nei limiti della capacità inutilizzata dei tassisti, intendano avvalersi di questi ultimi.

cui conseguentemente - e in quanto titolare - riconoscono il diritto di valutare e definire anche le modalità con cui limitarne l'applicazione a carico dei soci: organizzando tecnicamente e in forma coerente con tale principio il funzionamento e l'operatività della sua piattaforma di interconnessione<sup>38</sup>.

**33.** Per effetto della tesi sostenuta nella CRI e incentrata sulla necessità di garantire un contatto diretto del tassista da parte delle piattaforme terze, invece, si realizzerebbe una "*traslazione tecnico-giuridica*" del diritto di definire le modalità di esecuzione dell'esclusiva dalla cooperativa, che ne è titolare, al tassista socio, che si è impegnato a rispettarla<sup>39</sup>.

**34.** Inoltre, la misura proposta da Radiotaxi 3570 stimolerebbe la concorrenza e l'efficienza, come sostenuto anche da Uber, secondo cui l'accordo di *partnership* "*fornisce un'ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l'offerta*"<sup>40</sup>. Di contro, la soluzione prospettata nella CRI impedirebbe al Radiotaxi 3570 di sviluppare il proprio modello di *business* e di conoscere in tempo reale lo status dei soci.

**35.** La Parte ritiene, inoltre, che tanto il provvedimento dell'Autorità quanto la sentenza del Consiglio di Stato hanno riconosciuto ampia discrezionalità alla stessa nel definire la condotta da seguire e non solo la quantità di capacità liberabile<sup>41</sup>.

*b) Sulla riduzione degli incentivi a competere*

**36.** La Parte ha contestato l'assunto della CRI secondo cui la misura predisposta da Radiotaxi 3570 per ottemperare al provvedimento del 2018 ridurrebbe gli incentivi allo svolgimento di un confronto competitivo tra le piattaforme di intermediazione.

**37.** A riguardo, Radiotaxi 3570 osserva che Uber e Mytaxi, sentite in istruttoria, non hanno sollevato alcuna criticità a riguardo. In ogni caso, tale preoccupazione non sussisterebbe perché ItTaxi non

<sup>38</sup> In altri termini l'allentamento della clausola di esclusiva implica unicamente il consenso della cooperativa a che i tassisti vincolati dall'obbligo di fedeltà cooperativa possano avvalersi dei servizi di intermediazione offerti da piattaforme in concorrenza con la cooperativa di appartenenza e l'individuazione delle modalità con cui viene garantita tale possibilità è espressamente rimessa alla cooperativa stessa dal Consiglio di Stato, secondo cui "[p]ertanto, una volta accertata l'illiceità di clausole di non concorrenza a portata assoluta, spetterà ai radiotaxi definire, alla stregua di quanto prescritto nel provvedimento da eseguire, quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria per consentire la realizzazione dei legittimi obiettivi di tutela sottesi alla clausola di non concorrenza e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione-definendo, al riguardo, altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa" (cfr. par. 8.21, cit.).

<sup>39</sup> Il tassista che, a monte, ha legittimamente scelto di aderire alla cooperativa "*conferisce a quest'ultima la propria offerta decidendo quindi di non veicolare direttamente la sua offerta attraverso canali diversi da quelli cooperativi (quali FreeNow e Uber). Ciò in quanto, attraverso la sua scelta di adesione in qualità di socio provvede ad autoprodurre e gestire una propria piattaforma tecnologica di interconnessione di cui conserva - tramite la cooperativa - proprietà e gestione per veicolare la propria offerta*" (Cfr. memoria del 4 luglio 2024).

<sup>40</sup> Oltre al fatto di aver Uber nel corso dell'audizione risposto negativamente alla domanda degli Uffici "*se la resistenza dei tassisti a instaurare un rapporto autonomo con Uber dipend[esse] dalla presenza di clausole di esclusiva presenti negli statuti delle cooperative radiotaxi*".

<sup>41</sup> Sul punto la Parte ha da ultimo precisato che, se anche il secondo inciso del citato par. 8.21 della sentenza (*i.e.* "*definendo altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa*") si riferisse unicamente alla modalità di calcolo della capacità, esso avrebbe lo stesso significato del primo inciso (*i.e.* "*definire [...], quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria [...] e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione*"). Tale interpretazione però è inattendibile in quanto i due passaggi sono collegati dall'avverbio "*altresì*" che, per definizione, esprime un'aggiunta rispetto a quanto espresso nella frase principale. La Parte pertanto ribadisce che, diversamente dalla lettura forzata della CRI, il Consiglio di Stato ha confermato che le modalità di messa a disposizione sono rimesse alla Cooperativa in quanto titolare della veicolazione dell'offerta.

prevede alcuna commissione né per gli utenti né per i tassisti<sup>42</sup> e le piattaforme terze sono libere di decidere le commissioni da applicare<sup>43</sup>.

*c) Sui comportamenti opportunistici*

**38.** Radiotaxi 3570 ritiene, in primo luogo, che l'affermazione secondo cui anche sull'app ItTaxi il tassista visualizza la destinazione della corsa richiesta (così potendo porre in essere comportamenti opportunistici) non sia vera e non sia supportata da alcun documento. L'indicazione della destinazione da parte dei clienti di ItTaxi è solo facoltativa e nella prassi raramente fornita<sup>44</sup>. Inoltre, il tassista "interrogato" dal sistema ItTaxi riceve una sola richiesta alla volta che difficilmente rifiuterà in quanto non conosce, né può prevedere, se e quando riceverà una nuova richiesta e, soprattutto, quale sarà la sua destinazione.

Invece, l'utilizzo di più *devices* contemporaneamente da parte del tassista favorirebbe comportamenti opportunistici, potendo arbitrariamente optare per una corsa diversa, cancellando quella da poco accettata.

**39.** La Parte definisce, in secondo luogo, farraginoso, rispetto al sistema centralizzato, la soluzione basata su controlli *ex post* prospettata dalla CRI per controllare i comportamenti opportunistici<sup>45</sup>.

*d) Sull'impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata*

**40.** Relativamente a questo profilo, Radiotaxi 3570 ha rappresentato, innanzitutto, che sarebbe onere dell'Autorità, e non della Parte, indicare come calcolare tale quota<sup>46</sup>. Peraltro, l'impossibilità di effettuare tale calcolo fa sì che l'unica modalità di ottemperanza sia l'eliminazione dell'esclusiva.

**41.** In ogni caso, nella memoria finale la Parte, dopo aver eccepito il fatto che l'analisi dell'andamento della domanda avrebbe dovuto essere effettuato nell'ultimo triennio (come richiesto dalla CRI) e non annualmente, ha fornito i dati del biennio giugno 2022-maggio 2024<sup>47</sup>, che evidenziano tassi di chiamate inevase (che esprimono i tassi di occupazione dei tassisti) variabili e, a dire della Parte, anche erratici, tenuto conto, ad esempio, che "*il tasso di richieste inevase*

---

<sup>42</sup> Anche in assenza della piattaforma di interconnessione ItTaxi, le piattaforme terze aperte non sarebbero stimolate ad attirare i tassisti con commissioni più vantaggiose e differenziate rispetto a quella garantite dalla cooperativa che, come detto, sono pari a zero.

<sup>43</sup> In effetti, contrariamente a quanto asserito dalla CRI, la cooperativa, in fase di contrattazione con le piattaforme terze per la conclusione degli accordi di interoperabilità, si fa portatrice dei diritti dei tassisti soci, proteggendoli dal rischio di aumenti indiscriminati delle commissioni da parte piattaforme. Inoltre, la cooperativa non esercita alcuna influenza sulla decisione delle piattaforme concorrenti di imporre agli utenti una commissione di prenotazione che, in effetti, non è mai stata applicata da Radiotaxi 3570 e, a ben vedere, costituisce una peculiarità delle piattaforme aperte.

<sup>44</sup> La Parte ha dichiarato che solo un cliente (di ItTaxi) su quattro indica la destinazione della corsa richiesta, producendo una tabella recante le corse da canali ItTaxi con destinazione e senza, nel periodo gennaio-maggio 2024.

<sup>45</sup> In sostanza, il meccanismo suggerito dalla CRI: (i) da un lato, trasferisce in capo al tassista l'onere e la responsabilità di dover svolgere un'attività di reporting che implica un onere di registrazione di tutte le corse effettuate in favore delle piattaforme concorrenti nel corso di un turno, con l'annotazione del preciso momento in cui sono state accettate e della destinazione (ii) dall'altro lato, impone su Radiotaxi 3570 l'onere di implementare un complesso sistema di controlli "incrociati" *ex post* fra i dati registrati dalla Cooperativa e quelli comunicati da ogni singolo tassista.

<sup>46</sup> La CRI, invero, non indica quali dati dimostrerebbero la possibilità di calcolare i periodi di inattività di ciascun socio; inoltre, richiama in maniera del tutto generica la sussistenza di una asserita "pluralità di elementi" utili a individuare una modalità di ottemperanza.

<sup>47</sup> La Parte ha precisato che i dati del 2021 non sono stati forniti in quanto il 2021 è stato un anno che ha risentito ancora degli effetti della crisi pandemica e delle relative restrizioni alla circolazione e dunque non rappresenterebbe un idoneo parametro di raffronto.

registrato a settembre 2022 è due volte superiore al tasso di richieste inevase registrato a gennaio 2023; mentre - il tasso di richieste inevase a settembre 2023 è cinque volte superiore al tasso di richieste inevase a gennaio 2024". In sostanza, considerando lo stesso arco di tempo (i.e. settembre - gennaio) di due anni consecutivi, la differenza del tasso di richieste inevase dimostra una significativa irregolarità. Alla luce di questi dati, dunque, risulterebbe dimostrata l'oggettiva impossibilità di individuare in maniera definitiva, anche sulla scorta di medie, "quote eccedentarie attendibili per il futuro"<sup>48</sup>.

**42.** Secondo la Parte, poi, il fatto che la quota messa a disposizione tramite la misura proposta dalla cooperativa vada ben oltre quanto richiesto deporrebbe a favore dell'impossibilità di definirla.

**43.** Infine, Radiotaxi 3570 ha rappresentato che la saturazione sarebbe un dato conclamato<sup>49</sup> e che, in ogni caso, la modifica della portata assoluta della clausola si sarebbe già realizzata essendo l'accordo con Uber operante dal giugno 2022<sup>50</sup>.

#### *V.2.2 Le criticità insite nella misura alternativa di ottemperanza prefigurata nel corso del procedimento*

**44.** Per contro, la possibilità di consentire ai tassisti di liberare su base individuale una specifica quota di capacità produttiva, accettando direttamente le richieste provenienti da piattaforme terze, risulterebbe non corretta e, comunque non percorribile in quanto solleva una serie di problematiche, perché:

- comporterebbe, anzitutto, una modifica sostanziale del modello di *business* della cooperativa, che diventerebbe a tutti gli effetti una piattaforma aperta, rendendo la clausola di non concorrenza priva di ogni significato e valenza. Da ciò discenderebbe, un inevitabile pregiudizio per il buon funzionamento della cooperativa, che vedrebbe ridursi la propria capacità di rispondere positivamente alle chiamate ricevute e, conseguentemente, sarebbe costretta a "smantellare" gli investimenti effettuati per implementare il proprio sistema di gestione<sup>51</sup>;
- non garantirebbe l'efficientamento delle risorse e la massimizzazione della capacità produttiva dei singoli tassisti, non essendo le singole piattaforme in grado di assegnare le corse in maniera efficiente;
- faciliterebbe l'adozione di comportamenti opportunistici da parte dei tassisti che potrebbero scegliere di accettare o meno una corsa per ragioni di convenienza;
- si porrebbe in contrasto con la natura di servizio pubblico del servizio taxi, nonché con gli obblighi di presa in carico dell'utenza in maniera indifferenziata, ai sensi della legge quadro n. 21/1992;

---

<sup>48</sup> L'andamento delle richieste taxi subisce direttamente le conseguenze che derivano da eventi incidentali e fenomeni eccezionali (quali appunto, condizioni atmosferiche, scioperi e guasti dei mezzi pubblici).

<sup>49</sup> Cfr. la segnalazione dell'Autorità del 3 novembre 2023, AS1921 - *Regolamentazione licenze taxi* (in Bollettino n. 42/2023), in cui è attestato un numero molto elevato di chiamate inevase e tempi di attesa eccessivamente lunghi.

<sup>50</sup> Proprio nell'attuale momento storico l'Autorità era (ed è) tenuta, dunque, a valutare l'idoneità della misura della cooperativa, e ciò sulla base delle circostanze che caratterizzano oggi il mercato, ivi compresa la sua comprovata saturazione.

<sup>51</sup> Al riguardo la Parte ha osservato che gli sforzi fatti per lo sviluppo di formule innovative quale la piattaforma ItTaxi (compresi i costi di sviluppo e manutenzione dei servizi) e gli investimenti, sono stati, e sono tuttora, interamente sopportati (e finanziati) dagli stessi tassisti soci riuniti in cooperativa senza alcuna possibilità di traslarne l'onere sui prezzi al cliente.

- aumenterebbe i rischi di disservizi al consumatore, come d'altronde noto all'Autorità nell'ambito del procedimento di tutela del consumatore PS12670<sup>52</sup>.

### ***V.3 La posizione di FreeNow***

**45.** In data 3 novembre 2023 *Mytaxi* (ora *FreeNow*), riscontrando una richiesta di informazioni della Direzione, ha osservato che la sottoscrizione di un siffatto accordo di *partnership*, per come rappresentato nel provvedimento di avvio, stabilirebbe che l'app di Uber sia integrata nel sistema ItTaxi e che le richieste di corse dei clienti Uber vengano instradate, per il tramite di Splyt, nel sistema ItTaxi senza un'intermediazione diretta dei tassisti con gli utenti. Detto accordo non consentirebbe, dunque, al tassista socio di Radiotaxi 3570 alcuna scelta circa ulteriori piattaforme di intermediazione con le quali interagire.

**46.** Del resto, secondo quanto affermato dalla cooperativa in fase preistruttoria e riportato nel provvedimento di avvio, l'accordo in questione costituirebbe una *deroga* alla clausola statutaria di esclusiva che, quindi, appare essere - per stessa ammissione del Radiotaxi 3570 - ancora pienamente efficace e in vigore. Pertanto, *FreeNow* ha ritenuto che l'accordo di *partnership* commerciale intercorrente tra ItTaxi e Uber non sia idoneo a ottemperare al provvedimento del 2018 e che, per dare piena ottemperanza a tale delibera, "*Radiotaxi 3570 debba intervenire modificando il proprio Statuto e il proprio Regolamento eliminando ogni clausola di esclusiva o restrizione circa l'utilizzo di piattaforme concorrenti*"<sup>53</sup>.

### ***V.4 La posizione di Uber***

**47.** Uber ha fornito le proprie osservazioni e informazioni in più occasioni nel corso procedimento, sia nell'audizione del 31 ottobre 2023, sia in data 26 febbraio 2024 riscontrando una richiesta di informazioni della Direzione.

**48.** Nel corso dell'audizione, Uber ha dichiarato di aver tentato l'attivazione di un servizio di intermediazione "autonomo" a Napoli e a Torino, ma di avere abbandonato questa modalità di *business* in quanto non conveniente sotto il profilo economico; in particolare, la società ha considerato che: "*non disponendo di una flotta adeguata, l'attivazione di un servizio autonomo non sarebbe sostenibile sotto il profilo economico. Pertanto, Uber ha optato per l'accordo di partnership commerciale con ItTaxi*"<sup>54</sup>. E ancora: "*A oggi i costi che Uber dovrebbe sostenere per interfacciarsi autonomamente con i tassisti sono alti*"; "*le clausole di esclusiva non hanno costituito un fattore che la società ha considerato nella valutazione relativa alla conclusione dell'accordo. Quest'ultimo è stato siglato in quanto ItTaxi fornisce un'ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l'offerta*"<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. comunicazione del 26 gennaio 2024. Nella memoria finale la Parte ha rilevato inoltre che, in osservanza degli impegni assunti e resi obbligatori a esito del citato procedimento PS12670 - *Radiotaxi Roma 3570 - Problematiche varie*, l'utenza può inoltrare agevolmente e in maniera tempestiva i propri reclami alla cooperativa direttamente tramite il sistema centralizzato fornito da ItTaxi.

<sup>53</sup> Cfr. comunicazione FreeNow del 3 novembre 2023.

<sup>54</sup> Cfr. audizione del 31 ottobre 2023.

<sup>55</sup> Cfr. *ibidem*.

## VI. VALUTAZIONI

**49.** Il procedimento è stato avviato, ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 2-*bis*, della legge n. 287 del 1990, per contestare a Radiotaxi 3570 l'inottemperanza alla diffida emanata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, con il provvedimento n. 27244/2018.

**50.** Come descritto in Fatto, Radiotaxi 3570 ha proposto una misura di ottemperanza volta a modificare la clausola statutaria di non concorrenza nel senso di riconoscere ai tassisti soci la possibilità di accettare chiamate provenienti da piattaforme terze che abbiano concluso accordi di interoperabilità con la piattaforma proprietaria ItTaxi.

**51.** Tale misura - per le ragioni che saranno più dettagliatamente indicate di seguito - non costituisce tuttavia ottemperanza al citato provvedimento, in quanto, impedendo ai tassisti soci di mettere direttamente a disposizione di *qualsiasi* piattaforma di intermediazione terza la capacità produttiva eccedente quella necessaria al funzionamento della cooperativa, non garantisce quella concorrenza tra piattaforme che erogano servizi di intermediazione della domanda e dell'offerta del servizio taxi, che costituisce l'obiettivo perseguito dal provvedimento dell'Autorità del 2018, di cui si dà conto anche nella sentenza del Consiglio di Stato. La misura indicata dalla Parte, infatti, riconosce alla piattaforma ItTaxi il ruolo di intermediario necessario, che decide al posto del tassista come e nei confronti di quali operatori quest'ultimo può mettere a disposizione la propria capacità inutilizzata, ossia quella quota di capacità che dovrebbe essere invece lasciata completamente libera. Per effetto della misura, sarà la piattaforma ItTaxi a stabilire quali soggetti potranno entrare nel mercato e a quali condizioni, definendone anche il modello di *business*, in spregio allo sviluppo di una concorrenza effettiva nel mercato *de quo*.

### *VI.1 La questione preliminare del difetto di istruttoria*

**52.** Radiotaxi 3570 ha eccepito che il presente procedimento sarebbe viziato da un difetto di istruttoria per non aver accolto la richiesta della Parte di effettuare una nuova indagine volta ad aggiornare i dati di mercato per verificare la permanenza dell'effetto di *foreclosure* e, dunque, se e in che misura l'iniziativa della cooperativa fosse necessaria e proporzionata ai fini dell'ottemperanza.

**53.** Detta censura è inconferente e, pertanto, deve essere rigettata. Infatti, ciò che rileva in questa sede è la mancata ottemperanza alla diffida contenuta nel provvedimento del 2018, ossia la mancata modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza che discende dalla sua formulazione e dalla valenza che essa riveste nei confronti dei tassisti soci.

**54.** Sul punto, inoltre, a esito del primo procedimento di inottemperanza nei confronti di Radiotaxi 3570, chiuso con il citato provvedimento n. 29969/2022, interamente confermato dal TAR Lazio con sentenza n. 4769/2023, il giudice amministrativo ha osservato che una parziale apertura del mercato, all'esito dell'ottemperanza da parte degli altri partecipanti all'intesa sanzionata, "*non elide l'obbligo che gravava su Radio Taxi 3570 di porre in essere le medesime attività di adeguamento*". Inoltre, "*la dedotta liberazione del mercato potrebbe essere un fatto del tutto contingente e potenzialmente anche temporaneo [...]*" e "*seguendo la tesi di parte ricorrente, verrebbe del tutto neutralizzata l'efficacia deterrente del provvedimento, il quale ha anche una portata precettiva e assiologica de futuro [...]*".

**55.** Sicché è evidente come sia del tutto irrilevante preoccuparsi dell'analisi del mercato in assenza di una preliminare modifica statutaria della clausola di non concorrenza, che, conformemente a

quanto statuito dal provvedimento dell’Autorità del 2018, dalla sentenza del Consiglio di Stato del 2020 e dal Tar Lazio nel 2023, non solo deve essere effettuata, ma deve anche essere idonea a garantire un adeguato confronto concorrenziale tra piattaforme di intermediazione della domanda di servizio taxi.

## **VI.2 L’inottemperanza**

### *VI.2.1 Sul contesto giuridico*

**56.** La valutazione della misura proposta dalla Parte implica la necessità di muovere, innanzitutto, dalla ricostruzione del provvedimento dell’Autorità n. 27244 del 27 giugno 2018 (di seguito anche, “Provvedimento”) e della sentenza del Consiglio di Stato n. 7991 del 14 dicembre 2020, con cui tale provvedimento è stato confermato. In tal senso va, in primo luogo, ricordato che la diffida, rispetto alla quale Radiotaxi 3570 risulta inottemperante, non censura la clausola statutaria di non concorrenza in sé, bensì la sua portata assoluta in quanto vincola i tassisti soci a destinare tutta la loro capacità produttiva, espressa in termini di corse, a una singola piattaforma chiusa. Nel provvedimento dell’Autorità si legge che clausole di questa portata sono restrittive della concorrenza ai sensi dell’articolo 101 TFUE in quanto idonee a determinare un consistente e duraturo effetto cumulativo di blocco nel mercato della raccolta e dello smistamento della domanda del servizio taxi a Roma, ostacolando la concorrenza effettiva e potenziale, lo sviluppo di assetti di mercato più efficienti e concorrenziali e riducendo la concorrenza tra piattaforme chiuse e aperte a danno dei tassisti e dei consumatori finali<sup>56</sup>.

**57.** Nel Provvedimento è chiaramente indicato che, al fine di ottemperare, la Parte dovrebbe interpretare gli obblighi di non concorrenza in maniera tale da lasciare i tassisti liberi di utilizzare una quota della capacità produttiva eccedente a favore delle piattaforme aperte e non come estesi a tutta la capacità produttiva, in termini di corse, dei tassisti aderenti al radiotaxi. Il vincolo di non concorrenza, infatti, non può andare al di là di quanto necessario a garantire il corretto funzionamento della cooperativa<sup>57</sup>.

**58.** In senso confermativo si è espresso il Consiglio di Stato, secondo il quale: *“La trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa, come imposto con il provvedimento impugnato in primo grado, dunque, consentirebbe ai tassisti vincolati di acquistare i servizi di intermediazione da piattaforme in concorrenza con quella di appartenenza, limitatamente alla quota di capacità produttiva individuale non necessaria al radiotaxi di adesione”*<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Cfr. paragrafo 287 del provvedimento n. 27244/2018.

<sup>57</sup> In tal senso, cfr. paragrafo 276 del provvedimento n. 27244/2018: *“gli obblighi di non concorrenza non devono estendersi a tutta la capacità produttiva (in termini di corse) dei tassisti vincolati ai radiotaxi, ma devono lasciare liberi i tassisti di utilizzarne una quota a favore delle piattaforme aperte. Il vincolo di non concorrenza, infatti, non può andare al di là di quanto necessario a garantire il corretto funzionamento delle cooperative”*. Vedi anche paragrafi 243 e 285.

<sup>58</sup> Cfr. paragrafo 8.20 sentenza n. 7991/2020. Prosegue il Consiglio di Stato rilevando che mediante la trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa: *“Per l’effetto: - da un lato, si assicurerebbe, [...] il ripristino del gioco concorrenziale sul mercato rilevante, consentendosi anche ad altre piattaforme di intermediazione di avvalersi di una quota della capacità produttiva espressa dai tassisti vincolati; con benefici sia per i tassisti stessi (posti in condizione di ottimizzare la propria capacità produttiva, aumentando il numero di corse e, quindi, i ricavi conseguibili dalla propria attività economica, oltre che di usufruire della concorrenza tra piattaforme di intermediazione, per ottenere condizioni negoziali di maggiore favore), sia per gli utenti finali del servizio taxi (che, per effetto dell’ottimizzazione della capacità produttiva di tassisti, registrerebbero una riduzione dei tempi di attesa e, quindi, del costo della corsa, venendo il tassametro, di regola, attivato con il ricevimento della richiesta del servizio taxi, oltre che miglioramenti del servizio in ragione della concorrenza tra le piattaforme di intermediazione); - dall’altro, non si impedirebbe al radiotaxi di*

*VI.2.2 Sulla libertà di scelta del tassista e sulla definizione delle modalità con cui la capacità produttiva eccedentaria viene liberata*

**59.** Alla luce della ricostruzione letterale e logica dei predetti atti, Radiotaxi 3570 è, come anticipato, inottemperante perché la misura proposta, contrariamente a quanto disposto nel provvedimento dell’Autorità e a quanto sancito nella sentenza del Consiglio di Stato, impedisce ai tassisti soci di scegliere autonomamente se e per quali piattaforme terze mettere a disposizione la propria capacità produttiva eccedente quella impiegata per la cooperativa. Dal citato paragrafo 276 del Provvedimento risulta, infatti, espressamente che “*gli obblighi di non concorrenza [...] devono lasciare liberi i tassisti di utilizzarne una quota [di capacità produttiva] a favore delle piattaforme aperte. [...]*”. In modo altrettanto inequivoco il Consiglio di Stato, al paragrafo 8.20 della sentenza n. 7991/2020, chiarisce: “*La trasformazione delle clausole di esclusiva assoluta in esclusiva relativa [...] consentirebbe ai tassisti vincolati di acquistare i servizi di intermediazione da piattaforme in concorrenza con quella di appartenenza [...]*”.

**60.** La misura basata sulla libertà di scelta del tassista, diversamente da quanto sostenuto dalla Parte, non determina nessuna “traslazione tecnico-giuridica” della titolarità dell’esclusiva. Infatti, là dove al tassista venisse lasciata la libertà di scegliere con quale piattaforma terza operare, tale possibilità riguarderebbe solo la parte cosiddetta eccedente, ossia quella parte di capacità esclusa dall’ambito di applicazione dell’esclusiva, così come ridefinito dall’Autorità e dal Consiglio di Stato. Ciò implica che resterebbe, legittimamente e correttamente, mantenuta in capo alla cooperativa la titolarità dell’esclusiva riguardante la capacità essenziale al funzionamento della stessa.

**61.** Inoltre, anche nel caso di rapporto diretto tra il tassista e la piattaforma terza non si impedirebbe alla cooperativa di continuare a svolgere l’attività di intermediazione secondo il proprio modello di *business*, cioè di piattaforma chiusa, che non ha richiesto un utilizzo dell’intera capacità produttiva esprimibile da ciascun tassista aderente e che riguarda pertanto la sola quota a essa necessaria.

**62.** Privo di pregio è poi l’argomento secondo cui la misura basata sulla libertà di scelta del tassista sarebbe in contraddizione tanto con il Provvedimento quanto con la Sentenza, che, a detta della Parte, le avrebbero riconosciuto ampia discrezionalità nel definire la condotta da seguire. A riguardo, si osserva che la misura prefigurata non è in contrasto con i citati atti per le ragioni che seguono. Innanzitutto, in base alla Sentenza, al Radiotaxi 3570 spetta unicamente il potere di stabilire quanta capacità produttiva liberare e il modo in cui determinare tale quantitativo. In tal senso, al paragrafo 8.21 si legge: “*Pertanto, una volta accertata l’illiceità di clausole di non concorrenza a portata assoluta, spetterà ai radiotaxi definire, alla stregua di quanto prescritto nel provvedimento da eseguire, quale sia la quota di capacità produttiva effettivamente necessaria per consentire la realizzazione dei legittimi obiettivi di tutela sottesi alla clausola di non concorrenza - e, di contro, quale sia la quota suscettibile di essere impiegata dai tassisti in favore di altre piattaforme di intermediazione - definendo, al riguardo, altresì le modalità attraverso cui siffatta quota deve essere espressa*”.

In ogni caso, quand’anche (*quod non*) si dovesse ritenere che sia rimessa alla discrezionalità del Radiotaxi 3570 la definizione della condotta da seguire, l’esercizio di tale discrezionalità dovrebbe

---

*continuare a svolgere l’attività di intermediazione secondo il proprio modello di business che, come osservato, non ha richiesto nel periodo preso in esame dall’Autorità un utilizzo dell’intera capacità produttiva esprimibile da ciascun tassista aderente” (cfr. paragrafo 8.20).*

sempre avvenire nel rispetto della *ratio* del Provvedimento e delle regole a tutela della concorrenza, ossia in modo da favorire il confronto competitivo tra piattaforme di intermediazione. Obiettivo, questo, che non può certamente ritenersi perseguito con la misura proposta.

**63.** Quest'ultima, infatti, pur lasciando il tassista socio libero a monte di scegliere se aderire o meno agli accordi di interoperabilità con ItTaxi, gli preclude poi la libertà di operare per piattaforme terze che non abbiano concluso tali accordi. Inoltre, non consente alle altre piattaforme di intermediazione concorrenti di avvalersi autonomamente di una quota della capacità produttiva espressa dai tassisti vincolati, secondo un proprio modello di *business* e applicando condizioni di remunerazione del servizio che non siano negoziate con la piattaforma concorrente ItTaxi, come peraltro sostenuto anche dalla società Mytaxi nel corso dell'istruttoria.

**64.** Diversamente da quanto previsto nel Provvedimento e nella Sentenza, la misura indicata dalla Parte non stimola adeguatamente la concorrenza tra piattaforme chiuse e aperte in quanto, attraverso la definizione negoziata delle condizioni economiche del servizio, riduce gli incentivi di queste ultime ad attirare i tassisti con condizioni economiche e di servizio vantaggiose e differenziate, suscettibili di stimolare la fornitura di servizi innovativi ai tassisti e di favorire anche politiche di prezzo inferiori rispetto alle tariffe regolamentate.

**65.** Né il fatto che Uber e Mytaxi, sentite in istruttoria, non abbiano sollevato criticità con riguardo all'accordo di *partnership* e che Uber abbia affermato che detto accordo "*fornisce un'ulteriore opzione di spostamento agli utenti di Uber e, dunque, ne accresce l'offerta*" può essere ritenuto un valido argomento per sostenere che la misura proposta da Radiotaxi 3570 non inciderebbe in senso negativo sulla definizione della struttura del mercato, ma anzi stimolerebbe la concorrenza. Infatti, Uber si è limitata a rappresentare che il diverso modello di *business*, fondato su un servizio di intermediazione "autonomo" con il tassista, di cui la società ha pur tentato l'attivazione a Napoli e a Torino, si è rivelato non conveniente sotto il profilo economico e, quindi, non sostenibile; dall'altro, Mytaxi ha dichiarato espressamente che alla società è precluso tale diverso modello di *business* con il tassista socio di Radiotaxi 3570<sup>59</sup>.

#### *VI.2.3 Sui comportamenti opportunistici*

**66.** La misura proposta da Radiotaxi 3570 non è neanche necessaria né proporzionata allo scopo di eliminare il rischio di comportamenti opportunistici dei tassisti, dato che, innanzitutto, dalla documentazione agli atti<sup>60</sup>, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, emerge che anche sull'app ItTaxi il tassista visualizza la destinazione della corsa richiesta (ove indicata) in un momento precedente a quello in cui viene accettata o rifiutata.

**67.** Inoltre, il rifiuto ingiustificato delle corse appare in contrasto con gli obblighi di servizio pubblico al cui rispetto i tassisti sono tenuti e tale circostanza, diversamente da quanto asserito dalla Parte, incide sulla riduzione degli incentivi a tenere comportamenti opportunistici.

---

<sup>59</sup> Il dato che denota i ricavi in crescita della società, risultante dal bilancio 2022, non costituisce elemento rilevante ai fini della decisione del presente caso, che riguarda la mancata modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza che impone vincoli non proporzionati nei confronti dei tassisti soci. La mancata acquisizione agli atti del presente procedimento del bilancio non avrebbe dunque fornito alcun elemento a favore della tesi difensiva della Parte.

<sup>60</sup> Cfr., per esempio, la comunicazione della Parte del 7 novembre 2023, citata nella CRI, in cui viene descritto il funzionamento del sistema di *dispatching*.

**68.** Detto rifiuto potrebbe essere contrastato mediante meccanismi volti a verificare il corretto comportamento del tassista nell'allocazione di parte della propria capacità alla cooperativa, quali l'imposizione della comunicazione alla cooperativa delle corse evase a favore delle piattaforme terze, indicando il momento in cui sono state accettate e la destinazione.

**69.** Infine, del tutto apodittica appare l'affermazione di Parte secondo cui il sistema individuato dall'Autorità trasferirebbe un onere eccessivo in capo ai tassisti e al Radiotaxi 3570, senza che sia dimostrato in concreto in cosa si concretizzino tali costi e in che misura non siano proporzionati rispetto ai benefici per la concorrenza derivanti dalla misura suggerita dall'Autorità nel corso del presente procedimento.

#### *VI.2.4 Sull'individuazione della quota di capacità inutilizzata*

**70.** Contrariamente a quanto suggerito da Radiotaxi 3570, le circostanze fattuali addotte (*id est*, la dinamicità della domanda del servizio taxi e la saturazione della capacità produttiva dei tassisti nel Comune di Roma) non ostano ad individuare la capacità produttiva inutilizzata e, quindi, ad esimere la Parte dal porre in essere la misura di ottemperanza prescritta dal Provvedimento.

**71.** Sul punto, va preliminarmente evidenziato che proprio in base alla misura proposta la Parte si è già impegnata a rendere disponibile l'intera capacità dei tassisti soci a favore delle piattaforme terze con cui sottoscriverà accordi di interoperabilità. Pertanto, l'impossibilità di definire *ex ante* la quota di capacità liberabile non appare rappresentare, nella realtà dei fatti, un ostacolo concreto all'adozione di una misura alternativa che attribuisca al tassista la scelta della piattaforma terza per la quale operare.

**72.** In ogni caso, si osserva che la dinamicità della domanda del servizio taxi non implica l'imprevedibilità del suo andamento e quindi l'impossibilità di individuare la quota di capacità produttiva inutilizzata.

**73.** Innanzitutto, i nuovi dati prodotti dalla Parte, ancora una volta, non risultano idonei a verificare in concreto che l'andamento della domanda, pur dinamico, non sia prevedibile, atteso che si confrontano dati irrilevanti a tal fine che evidenziano tassi di chiamate inevase variabili, registrati a settembre 2022/gennaio 2023 rispetto a quelli registrati a settembre 2023/gennaio 2024.

**74.** Inoltre, i fattori stagionali che influenzano la domanda (festività infrasettimanali, ferie, alta / bassa stagione turistica ecc.) sono ben noti e l'occorrenza della maggior parte degli eventi "imprevedibili" è in realtà conoscibile in prossimità dell'evento stesso<sup>61</sup>.

**75.** Tecniche statistiche ed econometriche standard applicate su serie storiche sufficientemente lunghe (per esempio, un triennio) permettono poi di individuare e separare l'impatto sulla domanda di servizio taxi sia di noti fattori stagionali sia degli eventi imprevedibili.

**76.** Tali analisi permettono di: (i) stimare sia la capacità inutilizzata media, sia la capacità inutilizzata in presenza di picchi di domanda e (ii) la capacità che i tassisti possono utilizzare senza l'intermediazione di ItTaxi.

**77.** Deve anche rilevarsi che tale capacità può essere definita in modo "dinamico", tenendo conto di fattori stagionali ed aggiustandola quando si manifestano eventi imprevedibili.

---

<sup>61</sup> Gli scioperi nei trasporti sono annunciati con giorni di anticipo, le previsioni meteorologiche danno la probabilità di pioggia ecc.

**78.** È, altresì, evidente che solo il Radiotaxi 3570 è in possesso dei dati per effettuare tale analisi e per individuare la capacità liberabile.

**79.** Quanto infine alla prospettata saturazione della capacità produttiva dei tassisti nel Comune di Roma (che osterebbe all'individuazione di una quota di capacità produttiva inutilizzata), si osserva che la stessa non può giustificare la condotta inottemperante della Parte. Infatti, come detto, è irrilevante l'analisi del mercato in assenza della modifica della portata assoluta della clausola di non concorrenza, che - conformemente a quanto statuito dal Provvedimento, dalla Sentenza e, da ultimo, dal Tar Lazio nel 2023 - non solo deve essere effettuata ma deve essere anche idonea a garantire un adeguato confronto tra piattaforme di intermediazione del servizio taxi.

## VII. LA SANZIONE

**80.** Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, legge n. 287/90 in caso di inottemperanza alla diffida di cui all'articolo 15, comma 1, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato, ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione prevista dall'articolo 15, comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata.

**81.** Considerato che l'Autorità non ha applicato sanzioni a Radiotaxi 3570 per l'infrazione accertata nel provvedimento n. 27244/2018, nel caso di specie si applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato della società.

**82.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 31 della legge n. 287/1990: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**83.** Quanto alla gravità dell'infrazione, si deve tenere in considerazione che nel caso di specie non vi è stato adeguamento da parte di Radiotaxi 3570 alla delibera dell'Autorità n. 27244/2018, che aveva diffidato la Parte a eliminare le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta. La suddetta condotta finalizzata all'ottemperanza avrebbe potuto essere agevolmente tenuta dalla Parte, come altresì dimostrato dall'avvenuta ottemperanza delle altre società di radiotaxi destinatarie del provvedimento n. 27244/2018. Deve poi rilevarsi che l'infrazione costituisce la seconda inottemperanza alla diffida contenuta nel provvedimento n. 27244/2018 dell'Autorità, essendo stato già svolto un primo procedimento di inottemperanza nei confronti del 3570, chiuso con provvedimento n. 29969 dell'11 gennaio 2022, interamente confermato dal TAR Lazio con sentenza n. 4769 del 20 marzo 2023.

**84.** Pertanto, nel caso di specie, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria che viene quantificata, in ragione degli elementi sopra esposti, nella misura del 2% del fatturato rilevante realizzato nell'ultimo esercizio finanziario chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, ovvero in 140.043,95 euro.

**85.** Inoltre, considerati il perdurare dell'infrazione e la pervicace inottemperanza alla diffida di cui al provvedimento n. 27244/2018, per garantire l'efficacia di tale decisione e costringere la Parte a ottemperare, è imposta una penalità di mora ai sensi dell'articolo 15, comma 2-bis, lettera a), legge n. 287/1990 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento. La penalità di mora è quantificata nella misura dell'1% del fatturato

medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente, pari a 214,40 euro.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, alla luce delle risultanze istruttorie, che Radiotaxi 3570 non ha adottato idonea misura di ottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, avendo perpetuato l'accertata situazione anticoncorrenziale;

#### DELIBERA

a) che il comportamento di Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, consistente nel non aver adottato misure idonee all'eliminazione dell'infrazione e nel non essersi astenuta dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione, non avendo in particolare modificato le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta nei termini indicati in motivazione, integra inottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/1990;

b) di irrogare a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa, per tale comportamento e per quanto esposto in motivazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 140.043,95 € (centoquarantamilaquarantatré/95 euro);

c) di imporre, per quanto esposto in motivazione, una penalità di mora di 214,40 € (duecentoquattordici/40 euro) a Radiotaxi 3570 Società Cooperativa per ogni giorno di ritardo nell'adempimento della diffida di cui al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018, a decorrere dal termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento;

d) che Radiotaxi 3570 Società Cooperativa deve presentare, entro sessanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, una relazione scritta sulle misure che intende adottare ai fini dell'ottemperanza al provvedimento n. 27244 del 27 giugno 2018.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera b) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per

la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**A558 - BOOKING/PROGRAMMI OFFERTI ALLE STRUTTURE RICETTIVE ITALIANE E CONCORRENZA TRA LE OTA**

*Provvedimento n. 31303*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 agosto 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare l'articolo 14-ter;

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera n. 31126 del 12 marzo 2024, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. per accertare un presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 TFUE, relativo al funzionamento dei Programmi *Partner Preferiti*, *Preferiti Plus*, e *Booking Sponsored Benefit* che limiterebbe l'autonomia delle strutture di differenziare le tariffe tra i vari canali di vendita *online*;

VISTA la "Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTA la comunicazione del 19 luglio 2024, con la quale le società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. dopo aver ottenuto dall'Autorità la proroga del termine di legge, hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990, secondo le modalità indicate nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90", allegato alla presente delibera.

CONSIDERATO che gli impegni presentati, nel loro complesso, appaiono non manifestamente infondati e tali da essere suscettibili di pubblicazione, impregiudicata ogni valutazione dell'Autorità sulla loro idoneità a risolvere le problematiche concorrenziali sollevate in sede di avvio;

RITENUTO, pertanto, di poter disporre la pubblicazione dei citati impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., affinché i terzi interessati esprimano le loro osservazioni;

**DELIBERA**

a) di pubblicare in data 7 agosto 2024 sul sito internet dell'Autorità i sopra citati impegni, allegati al presente provvedimento, di cui costituiscono parte integrante, presentati dalle società

Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l., ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990;

b) che eventuali osservazioni sugli impegni presentati dalle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. dovranno pervenire per iscritto, entro e non oltre il 13 settembre 2024, al Dipartimento concorrenza – 2, Direzione credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport dell'Autorità, Piazza G. Verdi, 6/A, 00198 Roma, tel. 06/85821.813, pec: *protocollo.agcm@pec.agcm.it*;

c) che eventuali rappresentazioni da parte delle società Booking.com International B.V., Booking.com B.V., Booking.com (Italia) S.r.l. della propria posizione in relazione alle osservazioni presentate da terzi sugli impegni, nonché l'eventuale introduzione di modifiche accessorie agli stessi, dovranno pervenire per iscritto all'Autorità entro e non oltre il 13 ottobre 2024.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

**C12615 - ALPACEM CEMENTI ITALIA/RAMO DI AZIENDA DI BUZZI UNICEM***Provvedimento n. 31297*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 luglio 2024;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera del 31 gennaio 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 16, comma 1-*bis*, della legge 287/1990, è stato richiesto alla società Alpacem Cementi Italia S.p.A. di notificare l'operazione di concentrazione che la interessa;

VISTA la comunicazione della società Alpacem Cementi Italia S.p.A., pervenuta in data 1° marzo 2024;

VISTO il provvedimento n. 31137 del 26 marzo 2024, con cui l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Alpacem Cementi Italia S.p.A., Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., Buzzi S.p.A. e le sue controllate Buzzi Unicem S.r.l e Unicalcestruzzi S.p.A.;

VISTE le comunicazioni del 10 maggio 2024 e del 21 maggio 2024, con le quali Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. hanno richiesto una proroga di trenta giorni del procedimento istruttorio.

VISTO il provvedimento n. 31204 del 21 maggio 2024 con il quale l'Autorità ha prorogato il termine di conclusione del procedimento ai sensi dell'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/1990 ultimo periodo, che consente di prorogare il termine di conclusione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 27 giugno 2024;

VISTA la memoria conclusiva presentata il 6 luglio 2024 da Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l.;

VISTE le modifiche all'operazione di concentrazione proposte il 18 luglio 2024 da Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., volte a rimuovere gli effetti distortivi derivanti dall'operazione di concentrazione;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Alpacem Cementi Italia S.p.A. è attiva nella produzione e vendita di cemento in Italia. Attraverso la sua controllata Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. è, altresì, attiva nella vendita di

calcestruzzo. Alpacem Cementi Italia S.p.A. è controllata da Wietersdorfer Alpacem GmbH<sup>1</sup>, una società a responsabilità limitata di diritto austriaco, che detiene il 75% del suo capitale sociale. La restante partecipazione non di controllo, pari al 25% delle azioni, è detenuta da Buzzi S.p.A. Per quanto riguarda il cemento e il calcestruzzo, il Gruppo Wietersdorfer (di seguito, “Gruppo Alpacem o Alpacem”) è attivo, a livello produttivo, oltre che in Italia, anche in Austria e Slovenia. Grazie alle esportazioni, è altresì attivo in alcuni paesi limitrofi. Nell’esercizio fiscale 2022, il Gruppo Wietersdorfer ha realizzato un fatturato di [100-567]\* milioni di euro, di cui [35-100] milioni di euro in Italia.

2. L’impianto di Fanna è un ramo d’azienda di Buzzi Unicem S.r.l.<sup>2</sup> costituito da un impianto di produzione di cemento e da altri *asset*. Buzzi Unicem S.r.l. costituirà una nuova società, Fanna Cementi S.r.l., alla quale saranno conferiti l’impianto di Fanna e tre cave in provincia di Pordenone, nonché permessi e contratti con fornitori e clienti e con i dipendenti che lavorano presso l’impianto e le cave. Successivamente, Buzzi Unicem S.r.l. venderà ad Alpacem Cementi Italia S.p.A. il 100% delle azioni di Fanna Cementi S.r.l. Pertanto, *post-merger*, Alpacem Cementi Italia S.p.A. eserciterà il controllo esclusivo sull’impianto di Fanna. Nell’esercizio fiscale 2022, l’impianto di Fanna, oggetto dell’Operazione, ha realizzato un fatturato pari a circa [32-100] milioni di euro, di cui circa [32-100] milioni di euro in Italia.

3. I Rami di Azienda *Ready Mix Concrete* (di seguito, “impianti RMC”) non hanno personalità giuridica. Comprendono 16 impianti situati nelle province di Udine, Pordenone e Gorizia, in Friuli Venezia Giulia, e Venezia, in Veneto. Gli impianti sono di proprietà di Unicalcestruzzi S.p.A. (di seguito, “Unical”), controllata da Buzzi S.p.A., e producono calcestruzzo preconfezionato. Si stima che il fatturato complessivo di questi tredici impianti nel 2023 non abbia superato i 10 milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

4. L’operazione in oggetto (di seguito, “l’Operazione”) è costituita da due accordi:

(i) l’acquisto diretto del controllo esclusivo di Fanna Cementi S.r.l., proprietaria di un impianto di produzione di cemento situato a Fanna, in virtù di un contratto di compravendita sottoscritto con Buzzi Unicem S.r.l.;

(ii) l’acquisito indiretto, tramite la controllata Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. (di seguito, “Alpacem Calcestruzzi”), del controllo esclusivo di rami di azienda costituiti da sedici impianti di produzione di calcestruzzo, situati nelle province di Udine, Pordenone, Gorizia e Venezia, in virtù di un contratto di affitto [*di lunga durata*] di rami d’azienda sottoscritto con Unicalcestruzzi S.p.A., proprietaria degli impianti interessati. Il contratto di affitto riguarda gli impianti in questione e i

---

<sup>1</sup> Wietersdorfer Alpacem GmbH è a sua volta interamente controllata da WIG Wietersdorfer Holding GmbH, una società a responsabilità limitata di diritto austriaco, che a sua volta è interamente posseduta e controllata da Knoch, Kern & Co. KG.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Buzzi Unicem S.r.l. è una società a responsabilità limitata di diritto italiano, interamente controllata da Buzzi S.p.A., *holding* di un gruppo di società attive nei settori del cemento e del calcestruzzo (di seguito, “Gruppo Buzzi”). Buzzi Unicem S.r.l. ha registrato un fatturato consolidato pari a [1-2 milioni] di euro nel 2022.

relativi *asset*, dipendenti, permessi, autorizzazioni, uffici, ecc.. Per un periodo di *[omissis]* anni dalla consegna degli impianti RMC ad Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., Unicalcestruzzi S.p.A. e le altre società del Gruppo Buzzi non potranno intraprendere e/o svolgere alcuna attività e/o *business* in concorrenza con l'attività degli impianti RMC all'interno delle aree individuate sulla base di un'isodistanza (*i.e.* raggio di percorrenza stradale) di 30 km da ciascuno stabilimento incluso tra gli impianti RMC<sup>3</sup>.

5. L'operazione in oggetto fa parte di un accordo quadro che le Parti, direttamente o indirettamente attraverso altre società facenti parte dei loro gruppi, hanno sottoscritto lo stesso giorno. Di seguito, sono riportate le altre operazioni previste:

- i) un accordo relativo all'acquisizione (tramite aumento di capitale) da parte di Buzzi S.p.A., impresa controllante Buzzi Unicem S.r.l., del 25% delle azioni di Alpacem Zement Austria GmbH. Trattasi di una società a responsabilità limitata di diritto austriaco, parte del Gruppo Wietersdorfer e attiva principalmente nel mercato del cemento in Austria. Tale operazione non prevede l'acquisto da parte di Buzzi S.p.A. del controllo (neppure congiunto) di Alpacem Zement Austria GmbH<sup>4</sup>;
- ii) un accordo di fornitura di *clinker* (*input* per la produzione di cemento), che prevede la possibilità per Alpacem Cementi Italia S.p.A. di essere rifornita da Buzzi Unicem S.r.l di *clinker* fino a *[50.000-100.000]* tonnellate per anno solare per un periodo massimo di *[omissis]* anni;
- iii) un accordo di servizi che riconosce ad Alpacem Cementi Italia S.p.A. il diritto di accedere al *terminal* di proprietà di Buzzi Unicem S.r.l. sito a Marghera.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. Le due operazioni comunicate congiuntamente, ossia il contratto di affitto degli impianti RMC e l'acquisizione dell'impianto di Fanna, devono essere considerate parte della stessa operazione ai sensi dei paragrafi 38-47 della Comunicazione consolidata della Commissione sul controllo delle concentrazioni tra imprese, in quanto l'operazione di affitto degli impianti RMC è giuridicamente condizionata all'acquisto dell'impianto di Fanna - prevede la possibilità di recedere dallo stesso se l'acquisizione dell'impianto di Fanna non dovesse essere chiusa entro il 1° aprile 2025 e in quanto i soggetti economici coinvolti nelle due operazioni sono i medesimi<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per un periodo di *[omissis]* anni dalla consegna degli impianti RMC ad Alpacem Calcestruzzi, Unical S.r.l e le altre società del Gruppo Buzzi non potranno (Clausola 16 del Contratto di Affitto RMC):

- intraprendere e/o svolgere alcuna attività e/o *business* in concorrenza con l'attività degli impianti RMC all'interno delle aree individuate sulla base di un'isodistanza (*i.e.* raggio di percorrenza stradale) di 30 km da ciascuno stabilimento incluso tra gli impianti RMC ("l'Area di Non Concorrenza").
- indurre o tentare di indurre i clienti all'interno dell' Area di Non Concorrenza a cessare i propri rapporti contrattuali con Alpacem Calcestruzzi o le sue affiliate;
- acquistare partecipazioni in un'altra società la cui attività sia in concorrenza con l'attività degli impianti RMC all'interno dell' Area di Non Concorrenza;
- aprire uno stabilimento o un magazzino aziendale la cui attività sia in concorrenza con l'attività degli impianti RMC all'interno dell' Area di Non Concorrenza;
- nominare distributori all'interno dell' Area di Non Concorrenza.

<sup>4</sup> L'accordo Alpacem Zement è stato oggetto di notifica dinanzi alle autorità di concorrenza tedesca e austriaca, le quali hanno approvato tale acquisizione di partecipazione di minoranza, senza condizioni, rispettivamente in data 2 e 12 febbraio 2024.

<sup>5</sup> Alpacem Cementi Italia S.p.A., che acquisisce l'impianto di Fanna, ha il controllo esclusivo di Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. che acquisisce il controllo degli impianti RMC. L'impianto di Fanna e gli impianti RMC sono di proprietà rispettivamente di Buzzi Unicem S.r.l e Unicalcestruzzi S.p.A., entrambe sotto il controllo esclusivo di Buzzi S.p.A..

7. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di rami d'azienda, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, e non è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato a livello nazionale dalle imprese interessate è inferiore a 532 milioni di euro. Tuttavia, Alpacem Cementi Italia S.p.A. ha dato comunicazione volontaria dell'Operazione, in quanto il fatturato individuale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale da ciascuna delle Parti interessate è stato superiore a 32 milioni di euro.

8. L'Autorità, con decisione del 31 gennaio 2024, ha riscontrato *prima facie* la sussistenza di potenziali rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante. Pertanto, l'Operazione è stata notificata, in data 1° marzo 2024, ai sensi dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge n. 287/1990.

9. L'obbligo di non concorrenza per gli impianti di produzione di calcestruzzo può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita. La durata di [omissis] anni della clausola di non concorrenza è in linea con la Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03) e con la prassi decisionale della Commissione e dell'Autorità in materia.

10. L'accordo di fornitura di *clinker* tra venditore e acquirente non può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto non sembra essere funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita. L'accordo, infatti, non riguarda forniture provenienti dal ramo d'azienda *target*, ma da un impianto del venditore estraneo all'Operazione. Peraltro, l'accordo non è giustificato dall'esigenza di preservare la continuità nell'approvvigionamento di *clinker* per l'entità *post-merger*, in quanto Alpacem, a oggi, non si rifornisce di *clinker* dal Gruppo Buzzi.

11. L'accordo di servizi che riconosce ad Alpacem Cementi Italia S.p.A. il diritto di accedere al *terminal* di proprietà di Buzzi Unicem S.r.l. sito a Marghera può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita. Gli obblighi in questione mirano a garantire la continuità di approvvigionamento per i servizi necessari allo svolgimento delle attività dell'impianto di Fanna a condizione che non eccedano la durata di cinque anni.

#### **IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA**

12. Con comunicazione ricevuta in data 11 ottobre 2023, successivamente integrata su richiesta della Direzione in data 20 novembre 2023 e in data 5 dicembre 2023<sup>6</sup>, Alpacem Cementi Italia S.p.A. ha volontariamente comunicato l'acquisizione di un impianto di produzione di cemento situato a Fanna di proprietà di Buzzi Unicem S.r.l. e l'acquisto indiretto del controllo esclusivo di sedici impianti RMC di proprietà di Unicalcestruzzi S.p.A., controllata dal gruppo Buzzi.

---

<sup>6</sup> Cfr. docc. 1, 1.1-1.5, 2, 3, 4, 5, 21, 21.1, 21.2.

- 13.** A seguito della comunicazione volontaria sono state richieste informazioni agli altri operatori attivi nel mercato della produzione e vendita di cemento (cfr. *infra*), inclusi i *terminal* di importazione<sup>7</sup>. Tali soggetti hanno quasi tutti fornito riscontro<sup>8</sup> (a eccezione di un operatore, nonostante diversi solleciti<sup>9</sup>).
- 14.** In data 31 gennaio 2024 l’Autorità, avendo ravvisato l’esistenza di possibili rischi concorrenziali a seguito della conclusione dell’Operazione, ne ha deliberato la richiesta di notifica<sup>10</sup>.
- 15.** L’operazione in oggetto è stata notificata all’Autorità in data 1° marzo 2024<sup>11</sup>.
- 16.** Il 26 marzo 2024, l’Autorità ha avviato un’istruttoria ai sensi dell’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Alpacem Cementi Italia S.p.A., Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., Buzzi S.p.A. e le sue controllate Buzzi Unicem S.r.l e Unicalcestruzzi S.p.A.<sup>12</sup>, ritenendo necessario procedere a un approfondimento istruttorio dal momento che non era possibile escludere che l’operazione in esame fosse suscettibile di ostacolare, ai sensi dell’articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, anche a causa della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante nel mercato della vendita e commercializzazione del cemento e nei mercati verticalmente collegati del *clinker* e del calcestruzzo.
- 17.** A seguito della notifica dell’Operazione sono state inviate richieste di chiarimenti ed integrazioni alla Parte notificante, da questa prontamente riscontrate<sup>13</sup>. Sono, altresì, state inviate richieste di informazioni ai clienti dell’impianto di Fanna, tra cui impianti di produzione e vendita di calcestruzzo concorrenti delle Parti<sup>14</sup>. I clienti hanno quasi tutti fornito un primo riscontro (con un’unica eccezione)<sup>15</sup>, mentre il tasso di risposta alla successiva richiesta di integrazione è stato dell’88%<sup>16</sup>.
- 18.** Nel corso dell’istruttoria sono state inviate ulteriori richieste di informazioni alla Parte notificante<sup>17</sup>, e ulteriori richieste di informazioni o chiarimenti a concorrenti e clienti<sup>18</sup>.
- 19.** Alpacem Cementi Italia S.p.A. ed Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. sono state sentite in audizione l’8 aprile 2024, il 13 maggio 2024, il 14 giugno 2024 e il 1° luglio 2024<sup>19</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. docc. 6-14.

<sup>8</sup> Cfr. docc. 15-17.1,19,19.1,22-24.1, 111, 111.1.

<sup>9</sup> Cfr. docc. 171.

<sup>10</sup> Cfr. doc 25.

<sup>11</sup> Cfr. doc 26 e allegati.

<sup>12</sup> Cfr. doc. 77.

<sup>13</sup> Cfr. docc. 29, 29.1-29.4, 63.

<sup>14</sup> Cfr. docc. 30-51.

<sup>15</sup> Cfr. docc. 52-54, 56, 58-62.1, 66-68.1, 70, 70.1, 73, 109, 130, 131, 133, 136, 137, 141, 142,142.1,142.3,147.

<sup>16</sup> Cfr. docc. 121-123,125,126,154-170 e relative risposte docc. 130, 131, 133, 136, 137, 141-142.1, 142.3, 172-181, 194-197, 200.1, 209, 209.1.

<sup>17</sup> Cfr. docc. 132, 146,153 e relative risposte docc. 143-144.2, 182-183.5 e 198.

<sup>18</sup> Cfr. docc. 127-129 e relativa risposte docc. 134-135.3, 195.

<sup>19</sup> Cfr. docc. 114, 153, 215 e 224.

**20.** Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. hanno esercitato il diritto di accesso agli atti in data 29 aprile 2024, in data 8 maggio 2024, in data 20 maggio 2024, in data 12 giugno 2024 e in data 1° luglio 2024<sup>20</sup>.

**21.** A seguito delle richieste di informazioni del 9 maggio 2024 e del 21 maggio 2024<sup>21</sup>, con le comunicazioni del 10 maggio 2024 e del 21 maggio 2024<sup>22</sup>, Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. hanno manifestato l'impossibilità di fornire nei tempi assegnati alcune informazioni, richiedendo una proroga di trenta giorni. La Parte notificante ha rappresentato altresì di prestare acquiescenza a un eventuale esercizio da parte dell'Autorità dei poteri di cui all'articolo 16, comma 8, della legge n. 287/1990 ultimo periodo, che consente di prorogare il termine di conclusione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni.

**22.** Considerato che le informazioni richieste, necessarie ai fini della valutazione del caso, non sarebbero state acquisite nei termini previsti e, quindi, compiutamente valutate entro l'attuale termine, l'Autorità ha prorogato al 24 luglio 2024 il termine di conclusione del procedimento<sup>23</sup>.

**23.** Le risposte alle richieste di informazioni del 9 maggio 2024 e del 21 maggio 2024 sono pervenute il 27 maggio 2024, il 30 maggio 2024, il 7 giugno e l'11 giugno 2024<sup>24</sup>. In data 13 giugno 2024, la Parte notificante ha presentato una memoria contenente informazioni complementari per la valutazione dell'Operazione e, in data 18 giugno, ha presentato osservazioni integrative ed una descrizione scritta delle possibili modifiche all' Operazione discusse in audizione<sup>25</sup>. In data 20 giugno 2024, la Parte notificante ha presentato un addendum alle misure presentate e ulteriori osservazioni rispetto al calcolo delle quote di mercato<sup>26</sup>.

**24.** In data 27 giugno 2024, è stata trasmessa alle Parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito anche "CRI").

**25.** Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. hanno depositato una memoria finale<sup>27</sup> il 6 luglio 2024.

**26.** Il 9 luglio 2024, la Parte notificante ha partecipato all'audizione finale davanti al Collegio<sup>28</sup>. Nella stessa data, la Parte notificante ha depositato ulteriori modifiche all' operazione di concentrazione, volte a rimuovere gli effetti distorsivi derivanti dall'operazione di concentrazione.

**27.** L'11 e il 15 luglio 2024, la Parte notificante ha ulteriormente integrato con dati aggiornati al 2024 le informazioni fornite in data 30 maggio in occasione della risposta alla richiesta di informazioni del 21 maggio.

---

<sup>20</sup> Cfr. docc. 107, 145, 151, 202, 208.

<sup>21</sup> Cfr. docc. 146 e 153.

<sup>22</sup> Cfr. docc. 149 e 152.

<sup>23</sup> Cfr. docc. 204 e 205.

<sup>24</sup> Cfr. docc. 182-183.5 e 198,198.1, 201,201.1.

<sup>25</sup> Cfr. docc. 206-210.3.

<sup>26</sup> Cfr. doc. 212.

<sup>27</sup> Cfr. doc. 245.

<sup>28</sup> Cfr. doc. 229.

**28.** Il 18 luglio 2024, la Parte notificante ha depositato la versione definitiva delle modifiche all'operazione di concentrazione proposte, volte a rimuovere gli effetti distorsivi derivanti dall'operazione di concentrazione<sup>29</sup>.

## V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

### V.1. La ratio dell'operazione

**29.** L'obiettivo principale dell'Operazione per Alpacem è accrescere la propria presenza nel settore del cemento. Il mercato è in evoluzione, anche a causa della migrazione verso la decarbonizzazione. Secondo Alpacem, l'Operazione dovrebbe consentirle di mantenere una dimensione sufficiente e la flessibilità operativa richiesta per continuare nel futuro a competere sul mercato in maniera efficiente.

**30.** Nel settore del calcestruzzo, l'integrazione di Fanna nel Gruppo Alpacem consente l'eliminazione della doppia marginalizzazione derivante dall'integrazione di Fanna con gli impianti di calcestruzzo che saranno, post-Operazione, gestiti da Alpacem.

**31.** L'Operazione, inoltre, segue altre operazioni che hanno rafforzato l'alleanza industriale tra il Gruppo Buzzi ed il Gruppo Alpacem.

□ Nell'ambito dell'accordo quadro di cui fa parte l'acquisizione dell'impianto di Fanna, Buzzi S.p.A. acquista il 25% di Alpacem Zement Austria GmbH (di seguito, "Alpacem Zement") in Austria. La partecipazione di Buzzi S.p.A. nel capitale di Alpacem Zement rafforzerebbe le sinergie tra le Parti nell'ambito dello sviluppo tecnologico e la ricerca per ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e per la trasformazione verde.

□ Nel 2014 Buzzi S.p.A. ha venduto ad Alpacem Cementi Italia S.p.A. il ramo d'azienda di Cadola e lo stabilimento di Travesio, mentre Buzzi S.p.A. ha acquistato il 25% di Alpacem Cementi Italia S.p.A. e il 25% di Salonit Anhovo d.d. (Slovenia).

□ Nel 2015 Unical ha venduto cinque rami d'azienda di produzione di calcestruzzo in Veneto e Friuli Venezia Giulia ad Alpacem Calcestruzzi.

**32.** Sul sito web di Buzzi si legge: *"In data 4 agosto è stato siglato tra Buzzi S.p.A. e il gruppo Alpacem l'accordo per la cessione dello Stabilimento di Fanna ad Alpacem w&p Cementi, società di cui Buzzi S.p.A. detiene il 25%. La cessione avverrà in continuità operativa e permetterà il rafforzamento di Alpacem w&p Cementi S.p.A. nell'area nord-est, consentendo a Buzzi S.p.A. di mantenere una quota societaria significativa delle attività, a beneficio dell'alleanza industriale con Alpacem e delle produzioni nel nord-est"*<sup>30</sup>.

**33.** L'Operazione è stata notificata anche all'Autorità slovena, in quanto nel mercato sloveno le Parti superano i requisiti di fatturato nazionali.

### V.2. I mercati rilevanti per la valutazione dell'operazione

**34.** Acquirente e venditore operano entrambi nel mercato della produzione e commercializzazione del cemento nei medesimi ambiti geografici e sono altresì attivi, negli stessi mercati geografici sia a monte che a valle del processo produttivo del cemento.

---

<sup>29</sup> Cfr. doc. 233.

<sup>30</sup> Cfr. <https://www.buzziunicem.it/-/cessione-dello-stabilimento-di-fanna>, ultimo accesso 6 giugno 2024.

**35.** I mercati rilevanti per la valutazione degli effetti orizzontali e verticali dell'Operazione sono il mercato della produzione e vendita del cemento, i mercati della produzione e vendita di calcestruzzo, il mercato della produzione e vendita dei *clinker*.

*V2.1. Il mercato della produzione e commercializzazione di cemento*

*V2.1.a. Definizione del mercato rilevante*

**36.** Il cemento deriva dalla frantumazione di alcune materie prime (calcare, marna etc.) e dalla loro omogeneizzazione e cottura, dalla quale si ottiene il semilavorato denominato *clinker*. Detto semilavorato, con l'aggiunta di opportuni correttivi additivi, viene poi macinato per ottenere il cemento nelle sue varie tipologie, diverse per composizione chimica e caratterizzazione fisico/meccanica. Nonostante l'esistenza di diverse tipologie di cemento in rapporto alla composizione chimica del prodotto, nonché alle caratteristiche meccaniche e fisiche che ne determinano le funzioni d'uso specifiche (cementi normali, ad alta resistenza, speciali), il cemento rimane un prodotto sostanzialmente omogeneo<sup>31</sup>.

**37.** Si noti che l'impianto di Fanna non produce (o produce in quantità irrisorie) cemento bianco, per cui il mercato rilevante del prodotto si riferisce solo al cosiddetto cemento grigio e non è ulteriormente segmentato per tipi e classi di resistenza di cemento, in linea con la prassi della Commissione europea<sup>32</sup>.

**38.** La domanda di cemento è principalmente costituita dai produttori di calcestruzzo e dall'industria delle costruzioni che utilizza il cemento come legante idraulico. Nel 2023 circa il [omissis] del cemento venduto dall'impianto di Fanna è stato acquistato da imprese che producono calcestruzzo, circa il [omissis] del cemento è stato acquistato da distributori di cemento sfuso, circa il [omissis] da distributori di cemento in sacco, circa il [omissis] da rivenditori, e circa il [omissis] del cemento è stato acquistato da imprese di costruzione o simili.

**39.** A causa dell'elevato rapporto tra peso e prezzo del cemento, i costi di trasporto hanno un'alta incidenza rispetto a quelli unitari di produzione<sup>33</sup>. La distanza alla quale il cemento grigio può essere spedito in modo profittevole dipende dal margine di contribuzione al lordo dei costi di trasporto. Maggiore è il margine di contribuzione al lordo dei costi di trasporto, maggiore è la distanza alla quale il cemento può essere venduto. Viceversa, più alto è il costo di trasporto per km, minori saranno le distanze. I costi di trasporto dipendono da una varietà di fattori, inclusa la disponibilità di infrastrutture e di diverse modalità di trasporto (come autostrade; rotte marittime; ferrovie o terminali) nonché la topografia della regione. Il margine di contribuzione al lordo dei costi di trasporto dipende generalmente dall'intensità della concorrenza, in particolare dal tasso di utilizzo della capacità produttiva e dalla capacità delle imprese di fissare i prezzi in modo competitivo o di coordinarsi.

---

<sup>31</sup> Nel 2022, in Italia, l'83% della produzione ha riguardato il cemento di tipo Portland, con prevalenza dei cementi ad alta e altissima resistenza. L'87,1% di cemento è stato venduto sfuso (piuttosto che in sacco); Cfr. il Rapporto di filiera di Federbeton 2022.

<sup>32</sup> Cfr. la decisione della Commissione europea del 15 dicembre 2014 M.7252 - *Holcim/Lafarge C*.

<sup>33</sup> Cfr. la Relazione annuale 2014 Aitec, pag. 43 "Per il settore cementiero l'autotrasporto rappresenta un elemento di fondamentale importanza, il cui costo raggiunge una percentuale rilevante del valore del prodotto consegnato (fino al 25-30%)".

**40.** In ragione dei costi di trasporto, che rendono antieconomica la commercializzazione via terra a distanze elevate, i mercati geografici rilevanti per la vendita di cemento sono limitati ad un certo raggio di percorrenza stradale avente centro in ciascun impianto o terminale e tale da includere gli stabilimenti, terminali o siti di stoccaggio di cemento presenti nell'area. Tale raggio di percorrenza stradale è stato ritenuto pari a circa 250 km nelle precedenti decisioni dell'Autorità<sup>34</sup>. La definizione dell'estensione dei mercati geografici rilevanti attraverso le isodistanze, piuttosto che il raggio geodetico<sup>35</sup> al quale invece si è fatto ricorso nelle decisioni della Commissione europea, consente di tenere più propriamente conto dell'orografia del territorio e di individuare con maggiore precisione l'area che può essere economicamente servita dallo stabilimento/terminale oggetto di acquisizione, dati i costi di trasporto.

**41.** Per tenere conto delle specificità del mercato in esame i bacini di utenza possono essere definiti in modo da essere rappresentativi delle abitudini di acquisto della maggior parte dei clienti<sup>36</sup>. Questo dato si può determinare in base all'effettiva distribuzione delle distanze di consegna. La Commissione ha definito nel mercato della produzione e commercializzazione del cemento i mercati geografici anche sulla base di bacini di utenza che coprivano il 70 % e/o il 90 % delle vendite<sup>37</sup>.

**42.** Si sono definite due *catchment area*. La prima *catchment area* di 250 km di percorrenza stradale intorno all'impianto di Fanna in linea con i precedenti dell'Autorità. La seconda *catchment area* di 190 km di percorrenza stradale intorno all'impianto di Fanna, nella quale avviene il [80-100%] delle consegne di cemento effettuate dall'impianto.

**43.** Le *catchment area* così definite includono, quindi, impianti in Austria, Slovenia e Croazia. L'area geografica rilevante non può limitarsi ai confini nazionali<sup>38</sup>, secondo la prassi adottata dalla Commissione europea anche in riferimento alla medesima area geografica<sup>39</sup>, e alla luce dei significativi flussi commerciali transfrontalieri delle Parti.

**44.** Il 75% della popolazione inclusa nella *catchment area* di 250 km è residente in Italia, nella *catchment* di 190 km questa percentuale sale all'83%.

#### *I flussi commerciali realizzati da Alpacem e l'impianto di Fanna con i Paesi confinanti*

**45.** L'impianto di Fanna è localizzato nella regione del Friuli Venezia Giulia, poco distante dal confine con l'Austria, la Slovenia e la Croazia. Inoltre, il gruppo Alpacem, possiede impianti di produzione di cemento situati in Italia, Austria e Slovenia (Tabella 1).

<sup>34</sup> Cfr. provvedimento n. 26842 dell'8 novembre 2017, C12113 - *Italcementi/Cementir Italia*, in Bollettino n. 45/2017, §§. 10-14 e il provvedimento n. del 17 febbraio 2016, C12030 - *Cementir Italia/Ramo d'azienda di Sacci*, in Bollettino n. 6/2016, §§. 6-8.

<sup>35</sup> Cfr. la decisione della Commissione europea del 15 dicembre 2014, M.7252 - *Holcim/Lafarge*, "Transport costs depend on a variety of factors, including the availability of transport infrastructure and modalities (such as highways, shipping routes, railways or storage terminals) as well as the topography of the respective region".

<sup>36</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza del 22 febbraio 2024, §. 74.

<sup>37</sup> Cfr. la decisione della Commissione europea M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., §§. 60, 61, 63.

<sup>38</sup> Cfr. le decisioni della Commissione europea del 26 maggio 2016, M.7744 - *Heidelberg Cement / Italcementi*, parr. 34 e 35 e M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., §. 68.

<sup>39</sup> Cfr. la decisione della Commissione europea M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., che include nel mercato rilevante degli impianti acquisiti in Austria e in Croazia anche l'area nord-est dell'Italia dove è situato l'impianto di Fanna (che in quegli anni era di proprietà di Zillo).

*Tabella 1: Gli impianti del Gruppo Alpacem nella catchment area di 250 km di percorrenza stradale intorno all'impianto di Fanna*

Impresa	Posizione geografica	Tipo di impianto	Vendite in Italia su totale (2023)	Catchment area 250 km	Catchment area 190 km
Alpacem Cementi Italia S.p.A.	Cadola	Impianto di macinazione	[90-100%]	incluso	incluso
Salonit Anhovo d.d.	Anhovo (Slovenia)	Impianto di produzione	[20-30%]	incluso	incluso
Alpacem Zement Austria GmbH	Wietersdorf (Austria)	Impianto di produzione	[1-5%]	incluso	<u>escluso</u>

46. Di fatto, l'impianto in Slovenia di Alpacem, a 95 km dall'impianto di Fanna, rientra in entrambe le definizioni di *catchment area* mentre l'impianto in Austria, a 216 km, viene escluso dall'area identificata dal raggio di 190 km.

47. L'impianto di Alpacem situato in Slovenia, impianto di Anhovo, ha realizzato oltre il 30% delle proprie vendite in Italia nel 2020, tale percentuale è leggermente diminuita negli anni successivi ma resta comunque significativa ([20-30%] nel 2022 e [20-30%] nel 2023). L'impianto di Wietersdorf in Austria commercializza in misura inferiore in Italia, con percentuali di vendita inferiori al 5%.

48. Data la natura transfrontaliera delle vendite di cemento effettuate da Alpacem, le sue reti operative sono strutturate in modo da favorire gli scambi tra Paesi. Alpacem Cementi Italia S.p.A. ha un terminale di distribuzione in Friuli Venezia Giulia, basato a San Vito al Tagliamento (dove ha anche la sua sede legale) principalmente dedicato alla vendita di cemento importato dal suo stabilimento situato in Slovenia. La quasi totalità delle vendite contabilizzate di San Vito al Tagliamento proviene direttamente dall'impianto di Anhovo. Infine, gli impianti di Alpacem Calcestruzzi operativi in Italia utilizzano come input produttivo il cemento proveniente dall'impianto di Anhovo con consegne dirette dalla Slovenia.

49. La rilevanza dell'impianto di Anhovo rispetto alle vendite realizzate in Italia è più volte evidenziata anche dalla Parte notificante: *“Si ritiene quindi che, al momento di analizzare la prossimità concorrenziale tra Alpacem e Fanna, si debba ignorare San Vito al Tagliamento, in quanto i clienti di San Vito al Tagliamento non acquistano cemento prodotto da quest'ultimo ma cemento prodotto da Anhovo o Cadola, eventualmente stoccato per un determinato periodo presso San Vito al Tagliamento, con tutti i costi annessi (trasporto, stoccaggio, [...]).”*

50. Per quanto riguarda l'impianto di Fanna, nel 2023 circa il [20-30%] del cemento venduto dall'impianto è stato acquistato da *[clienti sloveni]*, allo scopo di *[omissis]*. Tra il 2020 ed il 2023 le vendite dell'impianto di Fanna in Slovenia e Croazia sono passate dal [10-20%] al [20-30%] del totale.

51. Secondo alcuni clienti sloveni dell'impianto di Fanna, che si ricorda pesano per circa il [20-30%] delle vendite dell'impianto, l'Operazione produrrà degli effetti anche in Slovenia e Croazia comportando peggiori condizioni di acquisto e prezzi più alti, una significativa riduzione dell'offerta competitiva sul mercato e maggiori costi di trasporto. Le preoccupazioni di questi clienti

evidenziano la capacità dell'impianto di Fanna di influenzare le dinamiche di mercato nei territori Sloveni interessati dall'Operazione.

*V.2.1.b. Analisi strutturale*

**52.** Al fine di ricostruire la posizione delle Parti nel mercato locale centrato attorno all'impianto di Fanna sono state utilizzate tre metodologie.

**53.** La prima metodologia è basata sulle vendite totali a terzi realizzate dagli operatori presenti all'interno della *catchment area*. Le quote di mercato del singolo operatore sono date dal rapporto tra le vendite totali a terzi dai suoi impianti presenti nell'area e la dimensione del mercato. La dimensione del mercato è approssimata dalla somma delle vendite a terzi di tutti gli impianti presenti nella *catchment area*<sup>40</sup>. Come mostrato in Tabella 2, post-Operazione le Parti raggiungerebbero una quota congiunta del [40-45%] nella *catchment area* di 250 km e del [40-45%] nella *catchment area* di 190 km.

---

<sup>40</sup> In linea con le linee guida della Commissione, quando i mercati sono definiti in funzione dell'ubicazione del fornitore, tutte le vendite effettuate dai fornitori ubicati nel mercato rilevante sono incluse nel calcolo delle quote di mercato, indipendentemente dall'ubicazione del cliente, par 109.

Tabella 2: Quote di mercato sulla base delle vendite totali a terzi

Volumi venduti totali**		
	250 km	190 km
Buzzi Unicem (Fanna)	[5-10%]	[5-10%]
Alpacem Cadola	[5-10%]	[5-10%]
Alpacem Ahnovo	[10-15%]	[20-25%]
Alpacem San Vito al Tagliamento	[1-5%]	[5-10%]
Alpacem Zement	[10-15%]	NI
Totale Alpacem	[35-40%]	[30-35%]
Totale Parti	<b>[40-45%]</b>	<b>[40-45%]</b>
Buzzi Unicem (escluso Fanna)	[5-10%]	[5-10%]
Cementirossi	[5-10%]	[5-10%]
Heidelberg Materials (già Italcementi)	[5-10%]	[1-5%]
Superbeton	[1-5%]	[1-5%]
Idra Cementi	[1-5%]	[1-5%]
Holcim	[5-10%]	[1-5%]
Veneta Cementi	[1-5%]	[5-10%]
Fintitan	[5-10%]	[5-10%]
General Sistem*	[5-10%]	[10-15%]
Cimsa	[1-5%]	[1-5%]
Barbetti	[1-5%]	NI

\* Le quote sono state calcolate sulla base dei volumi prodotti stimati dall'Acquirente e forniti nel formulario (in mancanza di dati sui volumi venduti forniti dal *competitor*).

\*\*I dati sulle vendite usati per il calcolo delle quote fanno riferimento all'anno 2022 tranne che per Veneta Cementi che ha fornito i dati dei primi dieci mesi del 2023, dai quali è stato stimato il dato annuale.

**54.** Sulla base di queste quote l'HHI passerebbe da 1766 a 2165 con un delta di 399 nell'isocrona da 250 km, mentre in quella da 190 km la variazione sarebbe di 510 punti passando da 1843 a 2354.

**55.** La seconda metodologia adottata per il calcolo delle quote di mercato è basata sulle capacità produttive. In linea con i precedenti della Commissione, la stima della dimensione del mercato è

stata effettuata usando le capacità dagli impianti delle Parti e dei concorrenti presenti nella *catchment area*. Le quote di mercato del singolo operatore sono date dal rapporto tra la capacità dei suoi impianti presenti nell'area e la dimensione del mercato approssimata dal totale delle capacità di tutti gli operatori presenti nella *catchment area*. Come mostrato in Tabella 3, post-Operazione le Parti raggiungerebbero una quota congiunta del [30-35%] nella *catchment area* di 250 km e del [35-40%] nella *catchment area* di 190 km.

Tabella 3: Quote di mercato sulla base delle capacità produttive

Capacità		
	250 km	190 km
Buzzi Unicem (Fanna)	[5-10%]	[10-15%]
Alpacem Cadola	[1-5%]	[1-5%]
Alpacem Ahnovo	[10-15%]	[15-20%]
Alpacem Zement	[5-10%]	NI
Totale Alpacem	[20-25%]	[20-25%]
Totale Parti	[30-35%]	[35-40%]
Buzzi Unicem (escluso Fanna)	[5-10%]	[10-15%]
Cementirossi	[5-10%]	[10-15%]
Heidelberg Materials	[10-15%]	[1-5%]
Superbeton	[5-10%]	[10-15%]
Idra Cementi	[1-5%]	[1-5%]
Holcim	[5-10%]	[1-5%]
Veneta Cementi	[1-5%]	[1-5%]
Fintitan	[1-5%]	[5-10%]
General Sistem*	[1-5%]	[1-5%]
Cimsa	[1-5%]	[1-5%]
Barbetti	[1-5%]	NI

**56.** Per il calcolo delle quote nelle due metodologie descritte si includono nel mercato rilevante sia gli impianti integrati di produzione di cemento (ossia, gli impianti che producono *clinker* e lo trasformano in cemento), che gli impianti di macinazione (ossia gli impianti che producono cemento a partire dal *clinker*, macinandolo). Sono, inoltre, inclusi i *terminal* di importazione *extra-UE* che costituiscono fonti di approvvigionamento alternative di cemento e *clinker* per l'area interessata.

Nel calcolo delle quote basate sulle capacità sono stati esclusi i *terminal* di distribuzione e stoccaggio utilizzati esclusivamente per vendere cemento proveniente da impianti già presenti nella *catchment area* per evitare la doppia contabilizzazione della capacità produttiva.

**57.** Di fatto, [più del 70%] delle vendite degli impianti di Alpacem presenti nella *catchment area* avviene all'interno della stessa. Questa informazione non è disponibile per i concorrenti, le cui vendite sono incluse per intero ai fini del calcolo delle quote (come quelle delle Parti). Verosimilmente alcuni impianti dei concorrenti, ad esempio l'impianto di Holcim di Koromačno (Croazia) o l'impianto di Barbetti e di Heidelberg a Ravenna, vendono nella *catchment area* percentuali del totale delle vendite di gran lunga inferiori.

**58.** La terza metodologia utilizzata per il calcolo delle quote (Tabella 4), in linea con alcuni precedenti dell'Autorità e della Commissione europea<sup>41</sup>, è basata sulle vendite realizzate esclusivamente all'interno della *catchment area* dagli impianti delle Parti presenti nella stessa, piuttosto che sulle vendite totali. La dimensione del mercato è stata stimata sulla base del consumo *pro-capite* di cemento a livello nazionale (o di macroarea) moltiplicato per la popolazione presente nella *catchment area*. I dati sul consumo pro-capite di cemento e sulla popolazione a livello di comune sono stati forniti dalla Parte notificante esclusivamente per il 2022 in quanto non erano disponibili dati attendibili per il 2023.

Tabella 4: Quote di mercato sulla base delle vendite delle Parti all'interno della *catchment area*

	Volumi vendite all'interno della <i>catchment area</i>	
	250km	190km
Alpacem	[30-35%]	[30-35%]
impianto di Fanna	[5%-10%]	[5-10%]
<b>Post-operazione</b>	<b>[35-40%]</b>	<b>[40-45%]</b>

#### V.2.2. La prossimità concorrenziale delle Parti

**59.** La prossimità concorrenziale delle Parti è valutata sulla base di due criteri: i) la prossimità geografica degli impianti e dei relativi clienti e ii) le preferenze espresse dai clienti dell'impianto di Fanna.

##### V.2.2.a. La prossimità geografica delle Parti

**60.** La prossimità geografica è una *proxy* significativa della prossimità concorrenziale tra impianti nel mercato interessato, alla luce degli elevati costi di trasporto che caratterizzano la

<sup>41</sup> Cfr. le decisioni della Commissione europea M.7744 - *Heidelberg Cement / Italcementi* e M.7252 - *Holcim / Lafarge*. cit.

commercializzazione del cemento. La distanza geografica dall'impianto è stata definita dai clienti di Fanna come uno dei fattori principali nella scelta del fornitore.

**61.** Nell'ottica di comprendere quali siano le distanze medie percorse dai clienti dell'impianto di Fanna, si è calcolata la distanza media da Fanna di ciascun cliente ponderata per i volumi di cemento che il cliente acquista dall'impianto di Fanna<sup>42</sup>. Questa metrica assegna ai clienti più importanti in termini di volumi un peso maggiore nella determinazione della distanza media della clientela dell'impianto di Fanna. L'impianto di Fanna è il secondo più vicino ai propri clienti, si trova in media a 110 km. Tale evidenza conferma che la distanza è tra le variabili principali di scelta del proprio fornitore di cemento, e quindi un indice abbastanza accurato della prossimità concorrenziale tra impianti.

**62.** L'impianto di Fanna si trova al centro di un'area delimitata dagli impianti del Gruppo Alpacem, e cioè l'impianto di Cadola (110 km) e il *terminal* di San Vito al Tagliamento (38 km) a ovest e l'impianto di Anhovo in Slovenia a soli 95 km a est (Figura 1). In particolare, un'analisi delle distanze tra impianti sembra indicare una sovrapposibilità abbastanza importante e quindi ragionevolmente una ampia coincidenza dei rispettivi bacini di utenza tra questi impianti e l'impianto di Fanna.

*Figura 1: i clienti dell'impianto di Fanna e gli impianti delle Parti e dei concorrenti*  
[OMISSIS]

**63.** La Figura 1 mostra inoltre che, per i clienti di Fanna situati nelle province di Bolzano e Trento e per quelli situati in Friuli Venezia Giulia, gli impianti delle Parti rappresentano effettivamente la fonte più prossima di approvvigionamento di cemento in quanto i *concorrenti* sono piuttosto distanti.

**64.** Per quantificare la prossimità geografica degli impianti di Alpacem rispetto a Fanna, si è calcolata la distanza media ponderata per i volumi dei clienti dell'impianto di Fanna da ciascun impianto. Il *terminal* di San Vito al Tagliamento di proprietà di Alpacem (distanza ponderata media dai clienti di Fanna di 105 km) dista dai clienti dell'impianto di Fanna tanto quanto l'impianto di Fanna stesso.

---

<sup>42</sup> Per ogni impianto interessato si è usata la formula seguente:

$$\frac{\sum_c \text{volume}_c * \text{distanza}_{ci}}{\sum_c \text{volume}_c}$$

Dove:

$\sum_c$  è la sommatoria dei clienti;  $\text{volume}_c$  è la media dei volumi di cemento acquistati dal cliente dall'impianto di Fanna nel 2022 e nel 2023;  $\text{distanza}_{ci}$  è la distanza del cliente dall'impianto interessato.

Tabella 5: Distanza media ponderata degli impianti dai clienti di Fanna

Impianti e <i>terminal</i> dei concorrenti	Distanza media ponderata dai clienti di Fanna
Alpacem Cementi - San Vito al Tagliamento	105
Buzzi Unicem - Fanna	110
Salonit Anhovo d.d. - Anhovo	121
Superbeton - Ponte della Priula	123
Heidelberg Materials - San Vendemiano	125
Cimsa - Trieste	128
Alpacem Cementi - Cadola	139
Veneta Cementi - Marghera	140
Superbeton - Marghera	140
Heidelberg Materials - Marghera	140
General Sistem - Marghera	140
Buzzi Unicem - Marghera	140
Fintitan - Marghera	140
Cementirossi - Pederobba	148
Idra Cementi - Grantorto	175
Holcim - Chioggia	179
Buzzi Unicem - Monselice	189
Heidelberg Materials - Arzignano	200
Heidelberg Materials - Spini di Gardolo	229
Heidelberg Materials - Sarche	234
Holcim - Koromačno, Croazia	243
Alpacem Zement Austria GmbH - Wietersdorf, Austria	262

65. Come mostrato nella Tabella 5, gli impianti di Alpacem sono tra i più prossimi non solo all'impianto di Fanna, ma anche ai suoi clienti. Inoltre, nella *catchment area* di 250 km, Alpacem effettua vendite in tutte le province in cui l'impianto di Fanna ha effettuato vendite tra il 2021 e il 2023, a eccezione di Brescia (Figura 2).

*Figura 2: Localizzazione dei Clienti di Fanna e dei Clienti di Alpacem rispetto agli impianti delle Parti e dei concorrenti*  
[OMISSIS]

*V.2.2.b. La sostituibilità degli impianti delle Parti per i clienti dell'impianto di Fanna*

**66.** Nel corso dell'istruttoria sono stati contattati tutti i clienti di Fanna che hanno effettuato acquisti dall'impianto nel 2022 e nel 2023. I clienti hanno fornito la lista completa dei propri fornitori nel 2022 e nel 2023 e i volumi di cemento acquistati da ciascun fornitore. Inoltre, ciascun cliente ha indicato gli impianti alternativi ai quali si rivolgerebbe nel caso di cessazione dell'attività da parte dell'impianto di Fanna, evidenziando i possibili svantaggi legati al cambiamento.

**67.** Le risposte dei clienti di Fanna alla domanda su quali siano i principali fornitori alternativi, in termini di impianti o *terminal* di importazione, ai quali si rivolgerebbero se l'impianto di Fanna cessasse la propria attività sono riassunte nella Tabella 6.

*Tabella 6: i fornitori alternativi all'impianto di Fanna per i clienti dell'impianto, numeri assoluti e % sul totale*

Alpacem	Cementi Giovanni Rossi	Superbeton S.p.A.	Buzzi Unicem Monselice/Marghera	Heidelberg Materials	Generali Sistemi	Veneta Cementi	Nessuno/Non so
[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
[40-50%]	[1-10%]	[10-20%]	[40-50%]	[10-20%]	[1-10%]	[1-10%]	[20-30%]

**68.** Sulla base del questionario inviato ai clienti si evince che il Gruppo Alpacem e l'impianto di Fanna condividono una buona parte della clientela attuale - il [40%-50%] dei clienti dell'impianto di Fanna acquista anche da Alpacem<sup>43</sup> - e il [40%-50%] dei clienti dell'impianto di Fanna<sup>44</sup> vede Alpacem come un'alternativa qualora l'impianto di Fanna cessasse la propria attività.

**69.** La particolare prossimità concorrenziale tra acquirente e *target* appare del resto confermata dalle interlocuzioni con i clienti dell'impianto di Fanna. In particolare, alcuni dei clienti hanno espresso diverse preoccupazioni relativamente all'operazione in esame. Un primario operatore nel settore del calcestruzzo ha affermato "questa ipotizzata concentrazione non sarebbe auspicabile in quanto eliminerebbe quasi totalmente la concorrenza nella fornitura di cemento in questo territorio". Un altro ha osservato "L'operazione di concentrazione in oggetto porta ad una riduzione

<sup>43</sup> Questa statistica è basata su un sotto campione dei clienti dell'impianto di Fanna, il 96%.

<sup>44</sup> Questa statistica è basata su un sotto campione dei clienti dell'impianto di Fanna, l'88%.

della concorrenza nel mercato e produce un impatto negativo sulla capacità della nostra società di mettere a confronto offerte alternative e di ottenere il cemento a prezzi competitivi”.

V.2.2.c L'incentivo dell'entità post-merger ad aumentare i prezzi del cemento venduto dall'impianto di Fanna.

70. L'incentivo dell'entità post-merger ad aumentare i prezzi è stato esaminato attraverso modelli economici comunemente utilizzati nel controllo delle concentrazioni, che quantificano l'incentivo delle Parti ad aumentare i prezzi attraverso l'indice GUPPI: più alto è il GUPPI, maggiore è l'incentivo ad aumentare il prezzo. In particolare, è stato calcolato il GUPPI per quantificare l'incentivo della merged entity ad aumentare il prezzo del cemento venduto dall'impianto di Fanna<sup>45</sup>.

71. Nel caso di specie - come illustrato in dettaglio nell'Appendice tecnica che costituisce parte integrante del presente provvedimento - l'analisi è stata svolta tenendo in considerazione le indicazioni dei clienti dell'impianto di Fanna sull'impianto al quale si rivolgerebbero in sostituzione a quello di Fanna. La percentuale dei clienti che ha indicato un impianto di Alpacem, ponderata pesando ogni cliente per il volume degli acquisti effettuati dall'impianto, è stata usata come misura di diversion ratio, e cioè la proporzione di vendite che dall'impianto di Fanna sarebbe dirottata verso gli impianti di Alpacem a seguito di un aumento dei prezzi.

72. Il GUPPI così ottenuto è superiore al 6%, più precisamente [6-7%] se si includono solo i clienti italiani e [6-7%] se si includono anche i clienti sloveni. Il diversion ratio calcolato per i soli clienti italiani è del [30-40%] mentre il diversion ratio calcolato per tutti i clienti è del [30-40%].

73. Il [10-20%] dei clienti dell'impianto di Fanna dichiara di non aver identificato alcuna alternativa conveniente all'impianto di Fanna. Dalle richieste fatte ai clienti è emerso che un fattore rilevante nella scelta del fornitore è l'esistenza di rapporti commerciali pregressi. Infatti, storicamente i clienti del cemento sono portati ad avere relazioni stabili con i propri fornitori (nonostante i contratti siano spot) per ragioni di fiducia in termini di affidabilità e qualità e perché variazioni nella provenienza del cemento implicano costi legati alle ricette e alle certificazioni per la produzione del calcestruzzo. Nonostante, quindi, il cemento sia un prodotto omogeneo la fornitura è caratterizzata da switching costs.

V.2.2.d. La sostituibilità degli impianti dei concorrenti per i clienti dell'impianto di Fanna

74. Come mostrato nella Tabella 5, gli impianti di macinazione di Superbeton di Ponte della Priula e Marghera non sono distanti dall'impianto di Fanna; in particolare Ponte della Priula si trova a circa 85 km da Fanna e a 123 km dai suoi clienti.

75. Gli impianti di Superbeton sono impianti di macinazione e la Società non è verticalmente integrata a monte, non possiede impianti che producono clinker. Se è vero che il cemento prodotto dagli impianti di macinazione è perfettamente sostituibile al cemento prodotto negli impianti verticalmente integrati, bisogna tener conto del fatto che la produzione dell'impianto di macinazione dipende dalla capacità dell'impianto stesso di approvvigionarsi del clinker, che invece è prodotto direttamente nell'impianto integrato. Questo implica che il margine di contribuzione e, quindi, la

---

<sup>45</sup> Il GUPPI relativo all'impianto di Fanna può essere interpretato come il valore delle vendite dirottate verso Alpacem come frazione dei mancati ricavi del cemento venduto dall'impianto di Fanna.

competitività, per un impianto di macinazione è, a parità di condizioni, inferiore rispetto a quello di un impianto integrato. In aggiunta, uno *shock* negativo alla disponibilità di *clinker* ridurrebbe ulteriormente la pressione competitiva degli impianti di macinazione. [omissis] rappresenta, almeno nel breve periodo, un limite all'incentivo e/o alla capacità di Superbeton a competere sul cemento<sup>46</sup>. Superbeton, inoltre, opera nel mercato del calcestruzzo, pertanto è ragionevole che in futuro una quota della propria produzione di cemento sia destinata all'autoconsumo. Attualmente il [50-70%] delle vendite di cemento da Marghera e il [40-60%] delle vendite da Ponte della Priula sono a Società appartenenti al gruppo.

**76.** Infine, come emerge dai dati raccolti, solo il [10-20%] dei clienti dell'impianto di Fanna si rivolge a Superbeton e per quantità irrisorie, corrispondenti a circa il [10-20%] del fabbisogno di questi clienti e a circa il [1-10%] dei volumi venduti dall'impianto di Fanna. [Meno del 20%] dei clienti dell'impianto di Fanna ha indicato Superbeton come possibile fornitore alternativo nel caso di una ipotetica cessazione dell'attività dell'impianto di Fanna. In ogni caso, il passaggio a Superbeton non sarebbe senza costi, come evidenziato da un cliente: "I prezzi di trasporto, nel caso di chiusura dell'impianto di Fanna, chiaramente per la scrivente sarebbero più alti considerata la distanza degli altri fornitori."

**77.** I *terminal* di importazione, situati a Marghera e a Trieste, che costituiscono in termini di distanza un'alternativa prossima all'impianto di Fanna, non sono tuttavia una fonte frequente alla quale i clienti di Fanna farebbero ricorso in sostituzione dello stesso. Solo il [1-10%] dei clienti ha indicato i *terminal* di importazione come possibili alternative al cemento acquisito da Fanna e solo il [1-10%] dei clienti importa effettivamente cemento, coprendo non più del [1-10%] del proprio fabbisogno. Tra i motivi indicati per il non ricorso alle importazioni troviamo principalmente possibili ritardi nelle tempistiche di consegna, problemi di approvvigionamento legati alla stagionalità, limitazioni alle quantità degli ordini di cemento importato, preoccupazioni sull'affidabilità in termini di qualità. Inoltre, la capacità di importazione, e quindi di vendita di cemento, dei *terminal* è limitata rispetto alla capacità produttiva di un impianto.

**78.** A seguire, in termini di distanza dall'impianto di Fanna si trova il *terminal* d'importazione di Marghera di Heidelberg Materials e i suoi tre *terminal* di distribuzione nel territorio. Heidelberg Materials possiede, inoltre, un impianto integrato a Sarche ed un impianto di macinazione a Ravenna. Il *terminal* di importazione a Marghera nel 2022 ha operato come mero centro di deposito e consegna ai clienti della Società. L'impianto di Sarche e di Ravenna sono piuttosto distanti dall'impianto di Fanna e dai suoi clienti, entrambi a più di 230 km, e quindi esercitano una pressione competitiva piuttosto bassa per la maggior parte dei clienti. Le vendite provenienti da questi due impianti sono, però, facilitate dai *terminal* di distribuzione situati nella *catchment area*.

**79.** Circa il [30%-40%] dei clienti dell'impianto di Fanna si rivolge anche ad Heidelberg Materials. [Omissis]. Solo il [10-20%] dei clienti contattati individua Heidelberg Materials come possibile fornitore alternativo all'impianto di Fanna ma con aggravio di costi. Uno di questi, che già acquista da Heidelberg Materials [più del 50%] del proprio fabbisogno, lo segnala in quanto

---

<sup>46</sup> Inoltre, nell'ambito dell'Operazione, Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Buzzi Unicem S.r.l. hanno stipulato un accordo per la fornitura di *clinker* che consente ad Alpacem Cementi Italia S.p.A. di acquistare, se lo desidera, [50.000-100.000] tonnellate di *clinker* da Buzzi Unicem S.r.l. (a partire dall'impianto di Monselice). Questo fattore, unitamente alla possibilità che Fanna riduca le proprie vendite di *clinker* a terzi, potrebbe ridurre la disponibilità di *clinker* per Superbeton, e per Idra Cementi, [omissis].

l'impianto di Sarche è vicino ai propri stabilimenti di produzione di calcestruzzo ma evidenzia svantaggi significativi legati alla disponibilità e al prezzo, e alle difficoltà tecniche e amministrative risultanti dalla necessità di adattare la propria produzione e le proprie certificazioni ad un cemento diverso da quello proveniente dall'impianto di Fanna. Gli altri clienti, che sono distributori, indicano Heidelberg Materials come alternativa all'impianto di Fanna ma con un possibile aggravio dei costi.

**80.** Il [10-20%] dei clienti dell'impianto di Fanna si rivolge a Cementi Giovanni Rossi per un ammontare che copre circa il [10-20%] del proprio fabbisogno ed il [1-10%] delle vendite di Fanna. Solo il [1-10%] dei clienti ha individuato Cementi Giovanni Rossi come fornitore alternativo all'impianto di Fanna, di cui la metà prevede, tuttavia, un aumento dei costi.

#### *V2.2.e. L'impianto di Buzzi Unicem a Monselice*

**81.** Secondo quanto dichiarato dai clienti, la principale alternativa all'impianto di Fanna, insieme ad Alpacem, sembra essere Buzzi Unicem a Monselice o tramite il *terminal* di Marghera, indicato dal [40-50%] dei clienti. La ragione principale per tale scelta sono i rapporti commerciali già in essere con Buzzi Unicem e gli *switching cost* dovuti alla diversa provenienza del cemento usato nel processo produttivo del calcestruzzo. Il ricorso all'impianto di Monselice però porterebbe ad un aggravio dei costi per alcuni dei clienti che l'hanno indicato come alternativa a causa di una maggiore distanza dall'impianto. Attualmente, solo il [10-20%] dei clienti dell'impianto di Fanna si rifornisce anche da Monselice.

**82.** Buzzi Unicem possiede un quarto delle quote di ognuna delle tre principali Società cementiere del Gruppo Alpacem, inclusa Alpacem Cementi Italia S.p.A. che acquisisce l'impianto di Fanna. Date le quote di mercato correnti, Buzzi Unicem ha un incentivo a competere con Alpacem in quanto i volumi di vendita realizzati dai propri impianti superano, in termini di quote, quelli derivanti dalla partecipazione del 25% nelle tre società del Gruppo Alpacem. A seguito dell'Operazione, le nuove quote di mercato (che si riducono per Buzzi Unicem ed aumentano per Alpacem), modificano questo incentivo rendendo le vendite legate alla quota di partecipazione in Alpacem almeno altrettanto rilevanti rispetto alle vendite realizzate dall'impianto di Monselice<sup>47</sup>. In un'ottica di massimizzazione del profitto, assumendo margini di profitto comparabili tra i vari impianti, Buzzi non avrebbe incentivo a competere sui prezzi con Alpacem *post*-Operazione<sup>48</sup>. Di conseguenza, a seguito di un aumento del prezzo del cemento venduto dall'impianto di Fanna, Buzzi Unicem avrebbe un incentivo ad allinearsi a tale aumento piuttosto che a disciplinarlo. Questo effetto è rafforzato dall'importanza dei rapporti commerciali già in essere per gli acquirenti del cemento, che unitamente all'esistenza di *switching costs*<sup>49</sup> legati alle certificazioni e alle miscele, proteggerebbero l'impianto di Monselice dalla eventuale concorrenza degli altri operatori o di Alpacem stesso.

---

<sup>47</sup> Con un semplice calcolo esemplificativo, fatto 100 il fatturato totale del mercato locale del cemento nell'area di 190 km, attualmente Buzzi ottiene [20-25] dai propri impianti e [5-10] dalle Società di Alpacem di cui possiede il 25% (la società slovena e quella italiana). Post-operazione, a parità di prezzi relativi e di domanda, otterrebbe [10-15] dall'impianto di Monselice e [10-15] dalle Società di Alpacem. A questa andrebbe aggiunta anche la nuova partecipazione nella Società austriaca che è contestuale alla concentrazione in oggetto.

<sup>48</sup> Tale valutazione resta valida anche assumendo che i profitti non vengano distribuiti nell'anno tramite dividendi, ciò che rileva è l'interesse di Buzzi Unicem nel valore delle Società in cui detiene la partecipazione di minoranza.

<sup>49</sup> Un cliente dichiara che "Negli ultimi anni tutte le ricette del calcestruzzo sono state adattate al cemento di Fanna; quindi, cambiare il cemento causerebbe grossi problemi. In questo caso tutte le ricette dovrebbero essere adeguate e tutte le certificazioni (FPC, CP DOC 262, etc.) dovrebbero essere rinnovate. Anche a causa della soddisfazione della capacità

### *V.2.3. Il mercato della produzione e vendita di calcestruzzo*

#### *V.2.3.a. Definizione del mercato rilevante*

**83.** Il calcestruzzo è un prodotto semilavorato ottenuto dalla miscelazione di cemento, inerti quali ghiaia e sabbia, acqua ed eventuali additivi; la produzione viene eseguita con l'uso di macchine. Il calcestruzzo viene solitamente fornito agli utilizzatori preconfezionato, cioè preparato presso un impianto di miscelazione e trasportato sul luogo di impiego a mezzo di betoniere. Esiste altresì la possibilità che il calcestruzzo venga preparato direttamente in cantiere dall'utilizzatore stesso, utilizzando miscele (rese trasportabili mediante confezionamento in sacchi) cui viene aggiunta acqua. Il cemento è l'input principale per la produzione del calcestruzzo e non è sostituibile con altri materiali.

**84.** Nei precedenti, la Commissione ha considerato il calcestruzzo come un mercato di prodotto distinto e unico a prescindere dalle tipologie di calcestruzzo e degli impianti usati (mobili o fissi).

**85.** Il mercato del calcestruzzo non è caratterizzato da forti barriere all'entrata. Per entrare nel mercato del calcestruzzo è sufficiente disporre di una centrale di betonaggio e di alcuni mezzi di trasporto o fare ricorso a società di trasporti terze. Si considera che un investimento di circa 1 o 2 milioni di euro sia sufficiente ad entrare sul mercato del calcestruzzo. Sono necessarie delle certificazioni per entrare nel mercato del calcestruzzo ma non sono complesse da ottenere.

**86.** Dal punto di vista geografico, il mercato del calcestruzzo ha dimensione eminentemente locale in ragione della limitata trasportabilità del prodotto e della sua facile deperibilità dovuta, essenzialmente, a tempi di solidificazione del prodotto piuttosto brevi. La commercializzazione oltre una certa distanza diviene così tecnicamente non fattibile, rendendo per l'utilizzatore più conveniente l'opzione dell'auto-produzione. Pertanto, nella definizione del mercato geografico rilevante viene generalmente considerata un'area di raggio limitato avente centro nel luogo ove sorge lo stabilimento per la produzione di calcestruzzo<sup>50</sup>.

**87.** Il mercato rilevante del calcestruzzo è definito come un'area geografica delimitata da un'isodistanza di 30 km intorno allo stabilimento. Tale approccio è in linea con i precedenti dell'Autorità e della Commissione europea<sup>51</sup>. Come per il cemento l'isodistanza può variare a seconda delle caratteristiche della regione oggetto di analisi, del clima, della topografia del territorio e della viabilità. Tuttavia la clausola di non concorrenza stabilita nel contratto d'affitto degli impianti di produzione di calcestruzzo tra Buzzi ed Alpacem, che prevede l'astensione dalla concorrenza da parte di Buzzi in un'isodistanza di 30 km di ogni stabilimento oggetto d'affitto, suggerisce che in quest'area la concorrenza avvenga principalmente all'interno di tali distanze.

---

*della cementeria e della qualità dei prodotti non siamo ancora riusciti a trovare un altro impianto in cui il rapporto qualità-prezzo sia giusto.”.*

<sup>50</sup> Le attività di ricerca e sviluppo nel settore dei materiali da costruzione hanno tuttavia determinato la messa a punto di additivi, i quali, oltre a migliorare le caratteristiche tecniche del calcestruzzo sotto il profilo della elasticità e resistenza, hanno altresì consentito di conservare più a lungo la lavorabilità (in particolare i c.d. “additivi ritardanti”) e, dunque, di trasportare a maggiore distanza il prodotto preconfezionato, ampliandone in tal modo il raggio di commercializzazione.

<sup>51</sup> Cfr. le decisioni della Commissione europea del 15 dicembre 2014, M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit.; del 9 settembre 2014, M.7054 - *Cemex / Holcim Assets* e del 24 aprile 2015, M.7550 - *CRH / Holcim Lafarge Divestment Business*, §. 110.

V.2.3.b. *Analisi strutturale*

**88.** La Tabella 7 riporta le quote di Alpacem prima e dopo l'Operazione nelle *catchment area* degli impianti oggetto del contratto d'affitto con Buzzi Unicalcestruzzi.

*Tabella 7: quote di mercato nelle catchment degli impianti di calcestruzzo oggetto del contratto d'affitto*

	2022		2023	
	% Pre-merger	% Post-merger	% Pre-merger	% Post-merger
Majano	[0-5]	[40-45]	[0-5]	[30-35]
Martignacco	[10-15]	[25-30]	[10-15]	[30-35]
Montereale Valcellina	[10-15]	[35-40]	[10-15]	[25-30]
Pontebba	[0-5]	[95-100]	[0-5]	[95-100]
Pordenone	[5-10]	[20-25]	[5-10]	[15-20]
Ronchi dei Legionari	[55-60]	[65-70]	[55-60]	[60-65]
San Michele al Tagliamento	[5-10]	[5-10]	[5-10]	[10-15]
Venzone	[0-5]	[20-25]	[0-5]	[15-20]

**89.** Per le *catchment area* dove la quota di mercato *post-merger* appare significativa, si riportano nella Tabella 8 anche le quote di mercato dei due concorrenti principali, basate sulle stime di produzione fornite dalla Parte notificante nel formulario.

*Tabella 8: quote dei principali concorrenti nelle catchment degli impianti di calcestruzzo oggetto del contratto d'affitto*

% produzione	2023		
	General Beton	Superbeton	Alpacem
Majano	[20-25]	[25-30]	[30-35]
Pontebba	[0-5]	[0-5]	[95-100]
Ronchi dei Legionari	[5-10]	[30-35]	[60-65]

**90.** L'affitto comprende anche otto stabilimenti, al momento non-operativi, ma che potrebbero diventare tali in futuro. Tali impianti sono presenti in alcune *catchment area*, dove le quote di Alpacem sono già significative: Buja ([35-40%]), Gonars ([45-50%]), Pavia di Udine ([40-45%]), Sovagna D'Isonzo ([55-60%]). Nell'intera area, gli impianti non operativi hanno una capacità produttiva pari al 35% del totale della produzione.

#### V.2.4. Il mercato della produzione e commercializzazione di clinker

##### V.2.4.a. Definizione del mercato rilevante e analisi strutturale

**91.** Il cemento deriva sinteticamente dalla frantumazione di alcune materie prime (calcare, marna, ecc.), dalla loro omogeneizzazione e cottura, onde ottenere il semilavorato denominato *clinker*. Detto semilavorato con l'aggiunta di opportuni correttivi (nel caso anche caratterizzanti) viene poi macinato per ottenere il cemento nelle sue varie tipologie, diverse per composizione chimica e caratterizzazione fisico/meccanica.

**92.** L'impianto di Fanna è anche attivo sul mercato della produzione e vendita di clinker, così come l'impianto di Salanit del Gruppo Alpacem. L'impianto di Fanna vende ad un unico operatore terzo, Superbeton, quantità significative di *clinker*. Alpacem tuttavia non è presente sul mercato del *clinker* nella zona dove opera l'impianto di Fanna. Alpacem invero utilizza, nella zona in questione, il proprio *clinker* a fini solamente di autoconsumo. Non vi è, quindi, sovrapposizione in relazione al mercato del *clinker* nella zona di Fanna.

**93.** Sul punto si deve sottolineare che, secondo una prassi decisionale consolidata della Commissione europea, anche relativa a casi riguardanti il mercato italiano, il mercato geografico del *clinker* deve ritenersi molto più ampio di quello del cemento, alla luce della logistica che deve essere impiegata per il trasporto e lo stoccaggio del *clinker* (molto più semplice della logistica utilizzata per il cemento). Su un mercato geografico così definito, Alpacem e l'impianto di Fanna sono concorrenti.

**94.** Alpacem e l'impianto di Fanna nel mercato europeo o nel mercato nazionale dispongono di quote di mercato molto modeste, ben inferiori al 15%.

##### V.3. I rapporti verticali tra il mercato del cemento e il mercato del calcestruzzo

**95.** Per effetto della presente operazione, Alpacem rafforzerà la propria presenza sia nel mercato a monte del cemento (attraverso l'acquisizione dell'impianto di Fanna) sia nei mercati a valle del calcestruzzo ad esso verticalmente collegati (attraverso l'acquisizione/affitto di sedi impianti di produzione di calcestruzzo, con sedi in: Savogna d'Isonzo (GO); Premariacco (UD); Gonars (UD); Pontebba (UD); Fontanafredda (PN); San Vito al Tagliamento (PN); Ronchi dei Legionari (PN); Martignacco (UD); Venzona (UD); Majano (UD); Montereale Valcellina (PN); Pordenone (PN); S. Michele al Tagliamento (VE); Buja (UD); Pavia di Udine (UD) e Forgaria nel Friuli (UD).

**96.** L'operazione in esame potrebbe pertanto determinare un incentivo in capo ad Alpacem ad aumentare il prezzo del cemento ai produttori di calcestruzzo che competono con essa nei mercati del calcestruzzo. Ciò in ragione del fatto che la *merged entity* è tra i principali fornitori di cemento agli impianti di calcestruzzo di diversi concorrenti, tra i quali si richiamano quelli di *[omissis]* (riforniti da Fanna) e *[omissis]* (riforniti da Alpacem).

**97.** Tali incentivi dipendono sostanzialmente dal grado di pressione concorrenziale che *[omissis]* e *[omissis]* esercitano su Alpacem (e viceversa) nei mercati del calcestruzzo, dalla profittabilità di tali mercati, nonché dall'incidenza del costo del cemento sul prezzo del calcestruzzo.

**98.** Le tabelle che seguono riportano le quote di mercato dei concorrenti di Alpacem nei mercati del calcestruzzo che *post-merger* verrebbero rifornite da Alpacem per quanto riguarda il cemento. Le tabelle riportano esclusivamente le quote di mercato degli impianti di calcestruzzo allo stato riforniti dall'impianto di Fanna o da Alpacem, anche se in linea teorica vi potrebbero essere anche

altri mercati/impianti del calcestruzzo dove potrebbero profilarsi effetti verticali connessi alla presente operazione. Sempre in un'ottica favorevole alla Parte, dal novero di tali impianti sono stati esclusi quelli di Superbeton in quanto, avendo quest'ultima anche *asset* nel mercato a monte del cemento, potrebbe reagire a un aumento del prezzo del cemento rifornendosi in misura maggiore dai propri impianti.

**99.** Le tabelle mostrano come, a esito della presente operazione, il gruppo Alpacem rifornirà una frazione estremamente significativa dei suoi principali concorrenti nei diversi mercati del calcestruzzo, con una quota di impianti riforniti che va da circa il 30% a oltre l'80% del resto del mercato (al netto di Alpacem). Il gruppo Alpacem avrà quindi la possibilità di controllare una quota molto significativa dei costi di tutti i suoi principali concorrenti nei mercati del calcestruzzo.

Tabella 9 : quota di mercato di Alpacem e quote di mercato degli impianti di calcestruzzo riforniti da Alpacem/Fanna (2022, %)

impianto	Alpacem	[omissis]	[omissis]	Altri riforniti	Incidenza riforniti*
Majano	[40-45]	[25-30]			[40-45]
Martignacco	[25-30]	[40-45]			[55-60]
Pordenone	[20-25]	[40-45]	[15-20]		[75-80]
Ronchi dei Legionari	[60-65]	[30-35]			[95-100]
S. Michele al Tagliamento	[5-10]	[50-55]			[55-60]
Venzone	[25-30]	[45-50]	[0-5]	[5-10]	[70-75]
Buja	[40-45]	[25-30]	[0-5]		[50-55]
Fontanafredda	[20-25]	[40-45]	[15-20]		[75-80]
Forgaria del Friuli	[30-35]	[30-35]	[10-15]		[60-65]
Gonars	[40-45]	[30-35]			[55-60]
Pavia di Udine	[40-45]	[30-35]	[0-5]		[60-65]
Premariacco	[30-35]	[40-45]	[0-5]		[60-65]
San Vito al Tagliamento	[10-15]	[40-45]	[15-20]		[65-70]
Savogna d'Isonzo	[45-50]	[25-30]			[65-70]
Susegana Frazione Colfosco	[0-5]	[10-15]		[10-15]	[25-30]
Cordignano	[5-10]	[30-35]	[10-15]	[10-15]	[55-60]
Eraclea	[10-15]	[10-15]		[20-25]	[40-45]
Castions di Strada	[25-30]	[40-45]	[5-10]		[70-75]
Fossalta di Portogruaro	[10-15]	[35-40]	[5-10]		[50-55]
Gradisca d'Isonzo	[35-40]	[50-55]			[85-90]
Mansuè	[10-15]	[35-40]		[10-15]	[50-55]
San Donà di Piave	[5-10]	[10-15]		[25-30]	[45-50]
Susegana Frazione Ponte della Priula	[0-5]	[15-20]		[10-15]	31.8[30-35]
Cessalto	[0-5]	[20-25]		[15-20]	[40-45]
Montebelluna	[35-40]	[15-20]	[25-30]		[70-75]

Nota: \*l'incidenza riforniti rappresenta la quota degli impianti riforniti da Alpacem sul mercato al netto della quota di Alpacem.

Tabella 10: quota di mercato di Alpacem e quote di mercato degli impianti di calcestruzzo riforniti da Alpacem/Fanna (2023, %)

impianto	Alpacem	[omissis]	[omissis]	Altri riforniti	Incidenza riforniti
Majano	[30-35]	[20-25]			[35-40]
Martignacco	[30-35]	[35-40]			[50-55]
Pordenone	[10-15]	[40-45]	[20-25]		[75-80]
Ronchi dei Legionari	[60-65]	[30-35]			[80-85]
S. Michele al Tagliamento	[10-15]	[45-50]			[50-55]
Venezzone	[15-20]	[45-50]		[10-15]	[65-70]
Buja	[35-40]	[20-25]	[0-5]		[45-50]
Fontanafredda	[10-15]	[40-45]	[20-25]		[75-80]
Forgaria del Friuli	[30-35]	[25-30]	[10-15]		[55-60]
Gonars	[45-50]	[25-30]			[50-55]
Pavia di Udine	[40-45]	[30-35]	[0-5]		[55-60]
Premariacco	[30-35]	[35-40]	[0-5]		[55-60]
San Vito al Tagliamento	[10-15]	[40-45]	[15-20]		[65-70]
Savogna d'Isonzo	[50-55]	[25-30]			[60-65]
Susegana Frazione Colfosco	[0-5]	[10-15]		[15-20]	[25-30]
Cordignano	[5-10]	[30-35]	[10-15]	[10-15]	[60-65]
Eraclea	[15-20]	[5-10]		[20-25]	[35-40]
Castions di Strada	[30-35]	[35-40]	[5-10]		[65-70]
Fossalta di Portogruaro	[15-20]	[30-35]	[5-10]		[50-55]
Gradisca d'Isonzo	[35-40]	[50-55]			[80-85]
Mansuè	[10-15]	[30-35]		[5-10]	[45-50]
San Donà di Piave	[15-20]	[5-10]		[25-30]	[40-45]
Susegana Frazione Ponte della Priula	[0-5]	[15-20]		[15-20]	[30-35]
Cessalto	[5-10]	[15-20]		[15-20]	[35-40]
Montereale Valcellina	[25-30]	[20-25]	[30-35]		[70-75]

Nota: \*l'incidenza riforniti rappresenta la quota degli impianti riforniti da Alpacem sul mercato al netto della quota di Alpacem

**100.** Al fine di quantificare gli incentivi di Alpacem ad aumentare il prezzo del cemento ai produttori di calcestruzzo suoi concorrenti sono stati stimati alcuni indici specificamente sviluppati

per cogliere tali dinamiche. Si tratta in particolare dell'indice vGUPPIu e vGUPPIr. Il primo indice cattura l'incentivo di Alpacem ad aumentare il prezzo a monte del cemento prodotto dall'impianto di Fanna a [omissis]. Il secondo indice (vGUPPIr) misura l'incentivo di [omissis] ad aumentare a sua volta i prezzi del calcestruzzo a valle. In altre parole, l'indice vGUPPIr 'converte' l'incentivo ad aumentare i prezzi a monte in un corrispondente incentivo all'aumento dei prezzi a valle. La metodologia utilizzata per stimare tali indici è descritta in dettaglio nella Appendice tecnica del provvedimento.

**101.** La tabella che segue riporta le stime dei vGUPPI per i mercati del calcestruzzo nei quali c'è sovrapposizione verticale tra l'impianto di Fanna e [omissis], che si rifornisce di cemento dall'impianto di Fanna. Come si può vedere sia gli indici vGUPPIu che quelli vGUPPIr per [omissis] assumono valori superiori al 5-10% per dodici impianti di calcestruzzo, indicando un significativo incentivo ad aumentare il prezzo del cemento e, di conseguenza, i prezzi del calcestruzzo per effetto della presente operazione. Si tratta in particolare dei seguenti impianti: Majano, Martignacco, Ronchi dei Legionari, Buja, Gonars, Pavia di Udine, Premariacco, Savogna d'Isonzo, Castions di Strada, Gradisca d'Isonzo e Montereale Valcellina.

Per quanto riguarda [omissis], la tabella che segue indica incentivi ad aumentare il prezzo del cemento non altrettanto significativi quanto quelli stimati per [omissis].

Tabella 11: Indici vGUPPIu e vGUPPIr per [omissis] e [omissis] (2022)

impianto/mercato	[omissis] (%)		[omissis] (%)	
	vGUPPIu	vGUPPIr	vGUPPIu	vGUPPIr
<b>Majano</b>	>10	[5-10]		
<b>Martignacco</b>	[5-10]	[5-10]		
Pordenone	[5-10]	[5-10]	<5	<5
<b>Ronchi dei Legionari</b>	>15	>10		
S. Michele al Tagliamento	<5	<5		
Venezia	[5-10]	[5-10]		
<b>Buja</b>	>10	[5-10]		
Fontanafredda	[5-10]	[5-10]	<5	<5
Forgaria del Friuli	[5-10]	[5-10]	<5	<5
<b>Gonars</b>	>10	[5-10]		
<b>Pavia di Udine</b>	>10	[5-10]		
<b>Premariacco</b>	[5-10]	[5-10]		
San Vito al Tagliamento	[5-10]	<5	<5	<5
<b>Savogna d'Isonzo</b>	>10	[5-10]		
Susegana Frazione Colfosco	<5	<5		
Cordignano	<5	<5	<5	<5
Eraclea	<5	<5		
<b>Castions di Strada</b>	[5-10]	[5-10]		
Fossalta di Portogruaro	<5	<5		
<b>Gradisca d'Isonzo</b>	>15	>10		
Mansuè	<5	<5		
San Donà di Piave	<5	<5		
Susegana Frazione Ponte della Priula	<5	<5		
Cessalto	<5	<5		
<b>Montereale Valcellina</b>	[5-10]	[5-10]	[5-10]	<5

Nota: Analisi ristretta ai soli mercati del calcestruzzo in cui [omissis] ha una quota di mercato non inferiore al 10%.

**102.** In conclusione, la presente analisi mostra come Alpacem abbia un significativo incentivo ad aumentare il prezzo del cemento a [omissis]. Ciò si determinerà a sua volta un “corrispondente” aumento del prezzo del calcestruzzo in undici dei venticinque mercati analizzati.

#### ***V.4. I rapporti verticali tra il mercato del clinker e il mercato del cemento***

**103.** I produttori di *clinker* utilizzano i volumi prodotti essenzialmente ai fini dell’autoconsumo, ossia per produrre cemento internamente sia sul sito di produzione del *clinker*, nel caso di impianti

di produzione “a ciclo integrato”, sia trasportando il *clinker* prodotto presso i propri siti di macinazione, dove producono cemento a partire da *clinker* prodotto in altri siti e trasportato fino al sito di macinazione. Tuttavia, è anche piuttosto frequente che produttori di clinker vendano parte della loro produzione a terzi. Ciò può accadere in maniera “spot”, nel caso in cui un altro produttore debba interrompere la propria produzione di *clinker* per svolgere la manutenzione del proprio impianto, o a seguito di un incidente. Vi sono anche produttori di cemento che dispongono solamente di impianti di macinazione o che non dispongono di una produzione di *clinker* sufficiente per coprire il fabbisogno di tali impianti. Tali produttori devono quindi procurarsi *clinker* regolarmente e devono acquistare tendenzialmente volumi rilevanti.

**104.** Il trasporto su strada del *clinker* è costoso, seppur meno di quello del cemento. In casi passati si è riscontrato che i concorrenti fanno accordi tra di loro per la vendita e l’acquisto di clinker in modo da non dover sostenere costi di trasporto troppo elevati<sup>52</sup>. Sebbene il mercato di *clinker* abbia una dimensione geografica nazionale o SEE, di fatto, le risultanze istruttorie mostrano come gli impianti di macinazione presenti nel mercato rilevante definito per il cemento si approvvigionino di *clinker* dagli impianti presenti nell’area e tramite importazione attraverso i *terminal* presenti nell’area.

**105.** [Omissis] è il principale acquirente di clinker dell’impianto di Fanna. L’impianto di Fanna ha venduto circa [100.000-200.000] tonnellate di *clinker* [omissis] nel 2022. Va precisato che tali vendite di *clinker* non si basano su un accordo scritto con [omissis], le parti possono, quindi, decidere in qualsiasi momento di non effettuare più scambi. Dai dati forniti dal [omissis], risulta che il [30%-40%] del proprio fabbisogno di *clinker* è stato soddisfatto da Buzzi Unicem S.r.l. (dagli impianti di Monselice e di Fanna). La restante parte proviene dalle importazioni.

## VI. LE OSSERVAZIONI DELLA PARTE NOTIFICANTE

### VI.1. Il mercato geografico rilevante della produzione e vendita di cemento

**106.** La Parte notificante condivide l’individuazione del mercato rilevante del cemento sotto il profilo merceologico; contesta, invece, la definizione del mercato rilevante sotto il profilo geografico. Secondo la Parte, la topografia del territorio e le diverse preferenze circa la tipologia di cemento a seconda del Paese, portano a dinamiche competitive diverse tra i quattro Paesi potenzialmente impattati dall’Operazione. Pertanto, il mercato italiano dovrebbe rappresentare un mercato rilevante distinto rispetto a quello dei Paesi confinanti.

**107.** La Parte sottolinea la necessità di escludere la parte austriaca della *catchment area* dal mercato rilevante, alla luce dell’assenza di flussi commerciali significativi tra Italia e Austria. Sebbene riconosca l’esistenza di flussi commerciali importanti tra Italia e Slovenia, la Parte sostiene che i territori sloveni della *catchment area* debbano essere esclusi dal mercato geografico rilevante a causa: i) di condizioni di concorrenza non sufficientemente omogenee tra Paesi, come mostrato dalle dinamiche di prezzo divergenti tra il 2019 e il 2023 (Figura 3); ii) della presenza di barriere all’ingresso in ciascun mercato nazionale; iii) delle diverse preferenze dei clienti.

---

<sup>52</sup> Cfr. provvedimento n. 26842 dell’8 novembre 2017, C12113 - *Italcementi/Cementir Italia*, cit..

*Figura 3: evoluzione dei prezzi praticati dal Gruppo Alpacem in Italia, Slovenia e Austria [OMISSIS]*

**108.** Secondo la Parte, si aggiunge poi che in Italia, Austria e Slovenia sono prodotte e commercializzate tipologie diverse di cemento e risulta complesso per un operatore, stanti, ad esempio, le diverse normative nazionali o la disponibilità degli additivi, modificare la propria gamma di prodotti offerti su ciascun mercato.

**109.** La Parte osserva che la *catchment area* di 190 km rischia di dare una visione distorta delle dinamiche competitive in quanto l'assenza di vendite in una determinata zona "potrebbe essere anche dovuta alla forte presenza di impianti della concorrenza che rendono poco appetibili le vendite in tale area" senza che questo implichi che l'area non faccia parte del mercato geografico rilevante. Inoltre, la Parte ritiene che nell'identificare i limiti geografici del mercato di 190 km si fosse dovuto tenere in considerazione il fatto che i distributori che acquistano dall'impianto possano poi rivendere il cemento a clienti più distanti.

#### ***VI.2. L'analisi strutturale del mercato della produzione e vendita di cemento***

**110.** Per quanto riguarda la prima metodologia utilizzata nel calcolo delle quote di mercato delle Parti, secondo la Parte notificante l'approccio basato sui volumi totali di vendita degli impianti rischia di sovrastimare le quote effettive delle Parti nel bacino d'utenza, attribuendo agli impianti che si trovano al margine, e che verosimilmente vendono volumi inferiori all'interno dell'area, lo stesso peso di quelli che si trovano al centro della stessa, le cui vendite avvengono principalmente all'interno della *catchment area*. Inoltre, la Parte sostiene che le quote calcolate sulla base delle vendite totali provenienti solo dagli impianti presenti nella *catchment area* non catturano eventuali vendite nell'area provenienti da impianti che si trovano al di fuori della stessa.

**111.** Inoltre, secondo la Parte le quote calcolate escludendo le vendite *captive* sono penalizzanti per le Parti, dal momento che trattasi di operatori che beneficiano di un livello di integrazione verticale modesto rispetto ai concorrenti e che, pertanto, registrano vendite a terzi molto più importanti, in proporzione, di molti dei concorrenti, che invece hanno spesso vendite *captive* significative.

**112.** Sulle importazioni, la Parte sostiene che, nel 2023, le importazioni di cemento in Italia sono aumentate in modo significativo. Pertanto, le quote calcolate dall'Autorità, basate su dati del 2022, sottostimerebbero la forza concorrenziale delle importazioni. *[omissis]*

**113.** Con riferimento a tutte le metodologie adottate, come già osservato in precedenza, la Parte contesta la definizione di mercato geografico rilevante adottata dalla Direzione sostenendo che il potere di mercato delle Parti deve essere valutato esclusivamente nella parte italiana della *catchment area*, o in subordine in quella italiana e slovena.

**114.** Tenuto conto del solo mercato italiano le quote di mercato aggregate delle Parti nel 2022 sono stimate dalla Parte come segue: *[25-30%]* nella *catchment area* di 250 km e *[35-40%]* nella *catchment area* di 190 km. Tenuto conto solo dei territori italiani e sloveni le quote sono le seguenti: *[35-40%]* nella *catchment area* di 250 km e *[40-45%]* nella *catchment area* di 190 km.

### ***VI.3. L'analisi della prossimità concorrenziale nel mercato della produzione e vendita del cemento.***

**115.** Secondo la Parte non ci sono abbastanza elementi per sostenere che Alpacem e l'impianto di Fanna siano "*close competitors*". Risulta, infatti, che: i) i clienti comuni delle parti fanno ricorso anche ad altri fornitori e, anche dove l'impianto di Fanna e Alpacem sono gli unici fornitori, i clienti in questione fanno ricorso all'uno o all'altro operatore in misura diversa; ii) gli impianti di Anhovo e Cadola appaiono del tutto sostituibili dai concorrenti in termini di prossimità geografica; iii) il ruolo della concorrenza attuale/potenziale delle importazioni non è opportunamente riconosciuto, in quanto due nuovi terminali hanno aperto a Marghera nel 2023 con minimo 800.000 tonnellate di capacità complessiva; iv) Anhovo, che fornisce in cemento e *clinker* gli impianti italiani di Alpacem ha registrato elevati tassi di utilizzo delle capacità produttive di *clinker* nel 2022 *[(omissis)]* e nel 2023 *[(omissis)]*.

**116.** Sul punto, la Parte osserva che il gruppo turco Medcem, che esporta il 90% della propria produzione, operativo nel settore del cemento da oltre trenta anni, sta per realizzare un *terminal* di importazione di cemento presso il porto di Trieste che opererà attraverso la neo costituita Società Novada Italia. Novada Italia potrebbe essere operativa in Italia già a partire da inizio 2025 e cioè nell'arco temporale da tenere in considerazione ai fini dell'analisi dell'operazione in oggetto.

**117.** Rispetto all'analisi economica effettuata attraverso il Guppi, la Parte sostiene che sia necessaria un'analisi di sensitività per esempio utilizzando una ripartizione delle vendite perse da Fanna sulla base delle quote di mercato e/o sulla capacità produttiva non utilizzata di ciascun impianto.

**118.** Inoltre, l'analisi economica svolta presuppone che Alpacem possa catturare circa il *[40-50%]* della clientela dell'impianto di Fanna in caso di chiusura di tale impianto, allorché in realtà, considerando *[(omissis)]*, Alpacem *[(omissis)]*.

### ***VI.4. Il mercato della produzione e vendita del calcestruzzo***

**119.** Nella *catchment area* di Ronchi dei Legionari l'Operazione dà luogo a una quota di mercato complessiva di circa il *[60-65%]*. Secondo la Parte, uno dei due impianti di Alpacem, quello di Buttrio, è ubicato a circa 29,9 km dall'impianto RMC di Ronchi dei Legionari, per cui è quasi al di fuori del mercato geografico interessato. Escludendo tale impianto, la quota di mercato di Alpacem *post*-Operazione scenderebbe a circa il *[30-35%]*. Inoltre, se si considerano gli impianti più vicini a quello oggetto di acquisizione, vi sono quattro impianti di cui solamente uno è di Alpacem. Gli altri tre sono di Adriastrade, General Beton e Superbeton. L'impianto di Superbeton è (ri)entrato sul mercato di recente e sta già aumentando le proprie vendite, rafforzando così il livello di concorrenza nella zona. Considerando gli impianti non operativi la situazione non muta. Vi sono, infatti, tre impianti RMC non operativi di Buzzi oggetto dell'Operazione, ma sono tutti piuttosto distanti dall'impianto RMC di Ronchi dei Legionari, mentre la concorrenza dispone di 3 impianti non operativi nelle vicinanze di tale impianto.

**120.** Per quanto riguarda Pontebba, l'impianto interessato è praticamente l'unico attivo nel mercato rilevante, se si esclude l'impianto di Venzone, anch'esso oggetto dell'Operazione, il quale è tuttavia ubicato a quasi 30 km da Pontebba. In ogni caso, in tale zona, l'Operazione comporta di fatto il passaggio da General Beton ad Alpacem dell'unico impianto operativo della zona (o eventualmente dei due impianti operativi della zona, se si considera anche Venzone).

**121.** Per quanto riguarda Majano nonostante Alpacem “acquisti” una quota di mercato apparentemente elevata, di circa il [35-40%], vi sono intorno all’impianto di Majano ben cinque impianti operativi della concorrenza. In effetti, nell’area sono operativi importanti concorrenti quali Superbeton ([25-30%]), GBT ([20-25%]), Cobeton e Lauzzana Calcestruzzi.

#### ***VI.5. I rapporti verticali tra il mercato del cemento ed il mercato del calcestruzzo***

**122.** Secondo la Parte, Alpacem non avrebbe la capacità di incrementare i prezzi applicati ad importanti imprese del settore del calcestruzzo. Inoltre, non c’è abbastanza evidenza che l’entità *post-merger* possa essere un operatore “insostituibile” per i concorrenti sul mercato a valle. La Parte, inoltre, sostiene che l’incentivo di Alpacem ad escludere i propri concorrenti sul mercato del calcestruzzo sia molto incerto atteso che il margine realizzato sulle vendite del cemento è superiore al margine realizzato sulle vendite di calcestruzzo.

### **VII. VALUTAZIONI**

#### ***VII.1. Il mercato rilevante e l’analisi strutturale***

##### ***VII.1.1. Il mercato rilevante della produzione e vendita del cemento***

**123.** Alla luce delle risultanze istruttorie si è ritenuto di identificare il mercato geografico rilevante per la vendita e commercializzazione del cemento con un bacino di utenza limitato ad un certo raggio di percorrenza stradale avente centro nell’impianto *target* di Fanna e tale da includere gli stabilimenti, terminali o siti di stoccaggio di cemento presenti all’interno di tale raggio. Sono state prese in considerazione due *catchment area* di dimensioni diverse: i) una *catchment area* delimitata da un raggio di 250 km di percorrenza stradale intorno all’impianto di Fanna, in linea con i precedenti dell’Autorità ii) una *catchment area* di 190km, che tiene conto della distanza massima effettiva percorsa dalla maggior parte dei clienti di Fanna.

**124.** Le *catchment area* attorno all’impianto includono tutti i clienti per i quali l’impianto costituisce una *potenziale* fonte di fornitura. Pertanto, il fatto che, all’interno di una determinata area, i clienti possono trovarsi ad affrontare diverse condizioni di fornitura, in base alla loro posizione nell’area, sarà preso in considerazione nella successiva valutazione delle dinamiche concorrenziali nel bacino d’utenza.

**125.** Le *catchment area* così definite includono impianti in Italia, Austria, Slovenia e Croazia, in quanto alla luce dei significativi flussi commerciali transfrontalieri delle Parti, l’area geografica rilevante non può limitarsi ai confini nazionali<sup>53</sup>. Tale valutazione è, peraltro, in linea con i precedenti adottati dalla Commissione europea che riguardano anche l’area geografica oggetto della presente valutazione<sup>54</sup>.

**126.** L’osservazione della Parte notificante, secondo cui il mercato geografico rilevante dovrebbe essere limitato alla parte italiana della *catchment area* di 250 km di percorrenza stradale intorno

---

<sup>53</sup> Cfr. decisioni della Commissione europea M.7744 - *Heidelbergcement / Italcementi*, cit., §§. 34.35 e M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., §. 68.

<sup>54</sup> Si veda la decisione della Commissione europea M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., che include nel mercato rilevante degli impianti acquisiti in Austria e in Croazia anche l’area nord-est dell’Italia dove è situato Fanna (che in quegli anni era di proprietà di Zillo).

all'impianto di Fanna, è i) contraria alla prassi consolidata europea; ii) incompatibile con i flussi commerciali descritti ai paragrafi 43-49; iii) supportata da evidenza inconferente.

**127.** Per quanto riguarda le barriere dovute alla topografia del territorio, la definizione dell'estensione dei mercati geografici rilevanti attraverso le isodistanze, piuttosto che il raggio geodetico, consente di tenere più propriamente conto dell'orografia del territorio e di individuare con maggiore precisione l'area che può essere economicamente servita dallo stabilimento/terminale oggetto di acquisizione, dati i costi di trasporto. Nel caso di specie, le distanze stradali tengono opportunamente conto della presenza di barriere quali le montagne, in quanto il percorso utilizzato è quello percorribile in auto.

**128.** Di fatto, l'impianto in Slovenia di Alpacem, a 95 km dall'impianto di Fanna, rientra in entrambe le definizioni alternative di *catchment area* mentre l'impianto in Austria, a 216 km, viene escluso dall'area identificata dal raggio di 190 km. Tale approccio tiene conto delle osservazioni dell'acquirente sull'opportunità di includere nel mercato geografico rilevante stabilimenti che si trovano al limite della *catchment area* come quello austriaco e altri impianti concorrenti e che effettivamente operano solo marginalmente nel mercato geografico rilevante.

**129.** Per quanto riguarda le barriere all'ingresso tra Paesi, le evidenze istruttorie dimostrano l'esistenza di una dinamica competitiva tra le due aree piuttosto significativa. Le esportazioni verso Slovenia e Croazia dell'impianto di Fanna sono cresciute di 8 punti percentuali tra il 2020 e il 2023. L'impianto di Fanna effettua circa il 25% delle proprie vendite a clienti sloveni, i quali lo considerano un attore rilevante nel mercato sloveno. L'impianto di Alpacem in Slovenia vende a clienti italiani il [20%-30%] del totale delle proprie vendite e rifornisce di cemento gli impianti di calcestruzzo di Alpacem Calcestruzzi situati in Italia. Inoltre, la natura transfrontaliera delle vendite di cemento di Alpacem è ulteriormente comprovata dal fatto che le reti operative dell'Acquirente sono strutturate in modo da favorire gli scambi tra Paesi.

**130.** La Parte notificante argomenta che le condizioni di concorrenza tra Paesi non sono sufficientemente omogenee, come suggerito dall'evidenza sui diversi prezzi applicati da Alpacem tra il 2020 e il 2023 nei tre Paesi e dalle diverse preferenze dei clienti.

**131.** L'evidenza sui prezzi è inconferente in quanto i prezzi praticati nell'intero Paese non sono rappresentativi dei prezzi praticati nel bacino d'utenza d'interesse, proprio perché il mercato rilevante è locale e non nazionale. In secondo luogo, i prezzi di vendita del cemento sono differenziati per tipologia di cliente e dipendono da diversi fattori, quali per esempio i costi di trasporto, la prevalenza di vendite franco fabbrica o franco destino, l'applicazione di sconti legati alle quantità acquistate e ai tempi di pagamento, le tipologie di cemento acquistate. Pertanto, al variare della composizione di questi fattori *per impianto* possono variare anche i prezzi medi praticati, senza che questo implichi una separazione dei mercati per Paese. Basti pensare che i prezzi dell'impianto di Fanna sono aumentati di circa il [15-20%] tra il 2022 e il 2023 mentre i prezzi dell'impianto di Buzzi a Monselice sono aumentati di circa il [10-15%], nonostante i due impianti si trovino entrambi in Italia ed entrambi nello stesso bacino d'utenza. Infine, nel merito, i prezzi di Alpacem in Italia hanno una correlazione molto elevata sia con i prezzi in Austria che con quelli in Slovenia (indice di correlazione 0,98).

**132.** La circostanza che in Italia, Austria e Slovenia siano prodotte e commercializzate tipologie diverse di cemento a diverse tipologie di clienti, non appare rilevante ai fini dell'identificazione del mercato geografico rilevante, in quanto tutti gli impianti delle Parti sono dotati delle tecnologie

necessarie a produrre la stessa gamma di classi e tipologie, che infatti già producono anche se in proporzioni differenti. In effetti, la Parte notificante concordando con una definizione del mercato rilevante del prodotto che non differenzia tra classi e tipologie di cemento grigio, ne riconosce la sostituibilità sia dal lato dell'offerta che della domanda.

**133.** In relazione alla dimensione della *catchment area* di 190 km, basata sull'osservazione empirica delle distanze alle quali si realizzano le vendite effettive dell'impianto si ricorda che questo approccio è in linea con la Comunicazione della Commissione europea delle nuove linee guida del mercato geografico rilevante<sup>55</sup> e con i precedenti della Commissione stessa<sup>56</sup>. Dato che lo scopo di questo approccio è proprio quello di individuare la distanza entro la quale per l'impianto è conveniente vendere<sup>57</sup>, non si può condividere l'osservazione della Parte notificante per cui il limite geografico debba tenere conto anche delle vendite realizzate dai distributori che hanno acquistato cemento dall'impianto di Fanna. Il fatto che un distributore cliente dell'impianto sia in grado di rivendere il cemento in aree più distanti non implica che anche per l'impianto risulti economicamente razionale raggiungere tali distanze, alla luce dei prezzi e dei margini di contribuzione diversi tra impianti e distributori.

**134.** In conclusione, alla luce della prassi consolidata europea e delle evidenze istruttorie, il mercato geografico rilevante è definito come un bacino d'utenza centrato sull'impianto acquisito e che si estende sui territori inclusi in un raggio di percorrenza stradale di 250 km o 190 km che appartengono all'Italia, la Slovenia, l'Austria e la Croazia. Come si vedrà in seguito, le valutazioni sugli effetti anticoncorrenziali dell'Operazione non variano in modo significativo tra le due alternative definizioni di mercato geografico rilevante.

#### *VII.1.2. L'analisi strutturale*

**135.** La quota di mercato della *merged entity* nel mercato geografico rilevante è stata calcolata attraverso tre diverse metodologie che, se considerate nel loro insieme, tengono propriamente conto della concorrenza *attuale e potenziale* nei bacini d'utenza di 250 km e 190 km. Le tre metodologie, descritte nei paragrafi 50-55, sono basate: i) sulle vendite totali (senza distinzione tra vendite realizzate all'interno o all'esterno della *catchment area*) a terzi degli operatori presenti nella *catchment area*; ii) sulle capacità produttive degli operatori presenti nella *catchment area* e iii) sulle vendite realizzate all'interno della *catchment area* dalle Parti.

**136.** La Parte notificante rappresenta che il mercato rilevante dovrebbe includere solo la porzione italiana della *catchment area* intorno all'impianto di Fanna. Pertanto, stima la quota di mercato nel territorio italiano, o in subordine nel territorio italiano e sloveno, sulla base delle vendite effettive congiunte delle Parti entro una distanza di 250 km da Fanna. Tale quota non raggiunge il 30% del consumo di cemento stimato nel bacino che include solo l'Italia e risulta poco al di sotto del 40% se si includono Italia e Slovenia.

---

<sup>55</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza del 22 febbraio 2024, §. 74).

<sup>56</sup> Cfr. la decisione della Commissione europea M7252- *Holcim / Lafarge*, cit., §§. 60; 61 e 63.

<sup>57</sup> "in light of past decisional practice, (...), the Commission considers that the relevant geographic markets in this case should be defined as circular areas of 150 km and 250 km around the relevant cement plants, reflecting the distance up to which cement suppliers can economically sell". Decisione della Commissione europea del 24 aprile 2015, M.7550 - *Crh / Holcim Lafarge divestment business*, §. 47.

**137.** Come ampiamente discusso nelle valutazioni sulla definizione del mercato rilevante, la suddivisione della *catchment* in territori nazionali è giustificabile solo con l'esistenza di un confine amministrativo, ma non riflette la dimensione geografica del mercato rilevante. La quota di mercato proposta dalla Parte notificante, calcolata solo su una porzione del mercato geografico rilevante, è, pertanto, inadeguata a rappresentare il potere di mercato delle Parti.

**138.** Il fatto che le quote di mercato delle Parti nella *catchment area* ripartite tra Paesi siano differenti, non è sufficiente a sostenere che i tre Paesi rappresentino mercati distinti. Del resto, la Commissione sostiene che non basta osservare la distribuzione delle vendite attuali per determinare i confini di un mercato, dovendosi valutare se i fornitori hanno la capacità e l'intenzione di offrire i loro prodotti a condizioni competitive in tutto il mercato ipotizzato, o se esistono ostacoli o costi che rendono impossibile o non interessante per un fornitore servire clienti a condizioni competitive in zone che attualmente non serve. Le risultanze istruttorie suggeriscono che non esistono impedimenti per l'impianto austriaco e, in particolare, per quello sloveno a realizzare vendite in Italia, favorite anche dall'accesso a una rete di distribuzione realizzata da Alpacem per vendere in tutto il mercato ipotizzato.

**139.** La Parte notificante sostiene che le quote, così come calcolate nell'analisi istruttoria, sovrastimano il potere di mercato della *merged entity*. Di fatto, le criticità evidenziate dalla Parte notificante sulla singola metodologia sono superate dal ricorso a più metodologie, caratterizzate da ipotesi e dati diversi.

**140.** Sulla prima metodologia, si osserva che tale approccio segue la Comunicazione della Commissione sul mercato rilevante<sup>58</sup>: quando i mercati sono definiti in funzione dell'ubicazione del fornitore, tutte le vendite effettuate dai fornitori ubicati nel mercato rilevante sono incluse nel calcolo delle quote di mercato, indipendentemente dall'ubicazione del cliente, mentre i fornitori situati fuori dal bacino non sono inclusi. Nel caso di specie, è inoltre emerso che i clienti dell'impianto di Fanna si rivolgono quasi in via esclusiva a fornitori presenti nella *catchment area*.

**141.** Infine, la metodologia non è soggetta ad un *bias* sistematico che porta a sovrastimare le quote delle Parti. Di fatto, [più del 50%] delle vendite degli impianti di Alpacem presenti nella *catchment area* avviene all'interno della stessa, mentre verosimilmente altri impianti concorrenti, le cui vendite sono incluse per intero ai fini del calcolo delle quote, vendono nella *catchment area* percentuali di gran lunga inferiori come, ad esempio, l'impianto di Holcim di Koromačno (Croazia) o l'impianto di Barbeti e di Heidelberg a Ravenna.

**142.** Quanto sopra è confermato dal fatto che la metodologia basata sulle vendite realizzate esclusivamente all'interno della *catchment area*, che non soffre per definizione delle criticità descritte *supra*<sup>59</sup>, restituisce quote comparabili (Tabella 12).

---

<sup>58</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione europea sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza del 22 febbraio 2024, §. 109.

<sup>59</sup> Di contro, la stima della dimensione del mercato basata sul consumo di cemento stimato utilizzata nella terza metodologia è molto sensibile alla corretta identificazione empirica della *catchment area*, in quanto differenze di pochi chilometri nelle stime del percorso stradale portano a escludere o includere i comuni al margine dell'area. Dato che in media si realizzano volumi di vendite inferiori nei comuni situati al margine della *catchment area*, l'inclusione degli stessi fa aumentare la dimensione del mercato in misura più che proporzionale rispetto all'incremento delle vendite delle Parti. Questo implica una variazione, anche significativa, delle quote di mercato stimate. Nel caso di specie, nella memoria finale la Parte notificante ha aderito all'identificazione dell'area proposta nelle risultanze istruttorie (Sezione I dell'appendice tecnica).

**143.** Quanto all'obiezione circa la mancata considerazione delle vendite *captive*, si osserva che, attraverso la stima delle quote di mercato, ci si pone l'obiettivo di rappresentare le opzioni a disposizione della domanda, e l'importanza relativa delle stesse. Si immagini un operatore del mercato del calcestruzzo verticalmente integrato a monte con l'attività di produzione di cemento che destini l'intera produzione di cemento al consumo del gruppo. In questo caso la produzione di cemento destinata al proprio gruppo non è un'alternativa a disposizione della domanda. Lo sarebbe solo se, e nella misura in cui, cedesse cemento a terzi. Pertanto, le vendite *captive* andrebbero considerate solo se ci si aspetta che in futuro i concorrenti verticalmente integrati possano verosimilmente aumentare le vendite a terzi come conseguenza della concentrazione. Tuttavia, nel caso di specie non ci sono elementi sufficienti che permettano di ritenere plausibile questa opzione, anzi la Parte notificante segnala che *[omissis]* ha intenzione di estendere la propria presenza a valle. D'altronde, la Commissione nei suoi precedenti<sup>60</sup> sembra suggerire che, qualora si abbia disponibilità di dati, sarebbe preferibile calcolare le quote di mercato separando le vendite *captive* dalle vendite a terzi proprio per tenere conto dei diversi livelli di integrazione dei concorrenti.

**144.** In via cautelativa, sono state calcolate le quote includendo le vendite *captive*. L'entità *post-merger* avrebbe una quota di mercato del *[35-40%]* nella *catchment area* di 250 km e di circa il *[35-40%]* nella *catchment area* di 190 km.

**145.** Il potere di mercato potenziale, di cui secondo la Parte notificante non si terrebbe conto escludendo le vendite *captive*, è stato misurato (in linea con i precedenti della Commissione<sup>61</sup>) tramite le quote basate sulla capacità. Le stime basate sulla capacità e riportate nella Tabella 3 suggeriscono una quota del *[30-35%]* nella *catchment area* di 250 km e del *[35-40%]* nella *catchment area* di 190 km. Tali stime sono leggermente inferiori rispetto a quella basate sulle vendite per diverse ragioni. In primo luogo, alcuni *concorrenti*, peraltro molto distanti, hanno dei tassi di utilizzo della capacità molto ridotti, pertanto le quote di capacità di tali concorrenti sono più elevate di quelle di vendita. In secondo luogo, come per le vendite *captive*, la capacità tende a sovrastimare il vincolo competitivo esercitato da altri concorrenti verticalmente integrati che dedicano parte della produzione all'autoconsumo.

**146.** La Parte notificante sostiene che sia stato sottovalutato il vincolo competitivo esercitato dalle importazioni *extra-UE*, anche in ragione del fatto che le quote sono basate sui dati del 2022 che non catturano l'incremento delle importazioni di cemento registratosi nel 2023. Di fatto, due dei *terminal* di importazione presenti a Marghera, hanno registrato una riduzione delle vendite di cemento tra il 2022 e il 2023 e non un aumento. Per *[omissis]*, invece, sono state utilizzate le vendite del 2023 in quanto il dato per il 2022 non è disponibile.

**147.** Sulla base di quanto descritto si ritiene che la posizione delle Parti in termini di quote di mercato sia quella descritta nella tabella che segue.

---

<sup>60</sup> Cfr. decisione della Commissione europea, M.7252 - *Holcim / Lafarge*, cit., §.74: "For the calculation of sales market shares, the Parties have included in their estimates both internal sales and external sales to third parties as no data on internal sales are available for competitors or for the total market. Where the degree of vertical integration differs materially between cement suppliers, this will be discussed in the competitive assessment in the Member State sections".

<sup>61</sup> Cfr. le decisioni della Commissione europea, M.7252 - *Holcim / Lafarge* e M.7744 - *Heidelbergcement / Italcementi*, cit..

Tabella 12: quote di mercato della merged entity secondo le due metodologie adottate

	Volumi vendite interne alla catchment		Volumi vendite totali		Capacità	
	250km	190km	250km	190km	250km	190km
Alpacem	30-35%	30-35%	35-40%	30-35%	20-25%	20-25%
impianto di Fanna	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%
<b>Post-Operazione</b>	<b>40-45%</b>	<b>40-45%</b>	<b>40-45%</b>	<b>40-45%</b>	30-35%	35-40%

**148.** Il gruppo Alpacem deterrà delle quote di mercato significative *post-Operazione*. Alpacem sarebbe, inoltre, l'operatore maggiore, seguito da un solo concorrente con quote in termini di volumi di vendita superiori al 10%. In termini di capacità cinque operatori raggiungono quote superiori al 10%, ma quattro di questi sono verticalmente integrati a valle e quindi una quota di questa capacità continuerà verosimilmente ad essere destinata alle vendite *captive*.

#### VII.1.3. Il mercato rilevante del calcestruzzo e l'analisi strutturale

**149.** Il mercato del calcestruzzo è considerato come un mercato di prodotto distinto e unico a prescindere dalle tipologie di calcestruzzo e degli impianti usati (mobili o fissi). Dal punto di vista geografico, il mercato rilevante del calcestruzzo è definito come un'area geografica delimitata da un'isodistanza di 30 km intorno allo stabilimento.

**150.** L'operazione di concentrazione interessa, pertanto, otto mercati geografici rilevanti identificati da altrettante *catchment area* definite con un raggio di percorrenza stradale di 30 km intorno a ciascuno degli impianti operativi RMC oggetto del contratto di affitto.

**151.** Come mostrato nella Tabella 7, sulla base di quanto osservato nel 2023 le quote di Alpacem dopo l'Operazione sarebbero inferiori al 35% nella maggior parte delle *catchment area* degli impianti oggetto del contratto d'affitto con Buzzi Unicalcestruzzi, ad eccezione dei mercati geografici rilevanti dell'impianto di Pontebba e di Ronchi dei Legionari con quote rispettivamente del [95-100%] e del [60-65%].

#### VII.1.4. Il mercato rilevante del clinker e l'analisi strutturale

**152.** Secondo una prassi decisionale consolidata della Commissione europea, anche relativa a casi riguardanti il mercato italiano, il mercato geografico del *clinker* deve ritenersi nazionale o europeo.

**153.** Alpacem e l'impianto di Fanna nel mercato europeo o nel mercato nazionale dispongono di quote di mercato molto modeste, ben inferiori al 15%.

## VII.2. Gli effetti dell'Operazione

### VII.2.1. Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del cemento

**154.** Sulla base di quanto esposto, il gruppo Alpacem raggiungerebbe una quota di mercato significativa *post*-Operazione, superiore al 40% o di poco inferiore (a seconda delle metodologie considerate), con un aumento compreso tra [5-10] e [10-15] punti percentuali, come mostrato in Tabella 12. Alpacem sarebbe l'operatore maggiore, seguito da pochi concorrenti con quote al di sotto del [10%-15%]. L'HHI è sempre superiore a 2000 e il delta è sempre superiore a 400<sup>62</sup>.

**155.** I potenziali rischi concorrenziali suggeriti dalle quote di mercato sono confermati da un'analisi della prossimità concorrenziale degli impianti coinvolti nell' Operazione (cfr. §§. 57-72), degli incentivi e della capacità dei concorrenti di disciplinare eventuali incrementi di prezzo della *merged entity* (cfr. §§. 73-81). Dato che gli impianti di Alpacem sono i sostituti più diretti dell'impianto di Fanna e che gli altri operatori non hanno l'incentivo o la capacità a catturare la domanda eventualmente persa dalle Parti a seguito di un aumento dei prezzi, l'evidenza istruttoria supporta l'idoneità dell'Operazione a generare effetti unilaterali non trascurabili.

#### *La prossimità concorrenziale delle Parti*

**156.** Pur essendo il cemento un prodotto sostanzialmente omogeneo, la dislocazione degli impianti e il conseguente vantaggio logistico detenuto dagli stessi nel rifornire un determinato bacino di utenza è un rilevante elemento di differenziazione tra i vari concorrenti. In altri termini, il grado di sostituibilità tra diversi fornitori per la clientela dipende in buona misura dalla distanza tra la clientela stessa e gli impianti (o, comunque, i terminali o i punti vendita) delle diverse società cementiere. Pertanto, tra i diversi impianti che effettuano vendite all'interno di una data *catchment area*, impianti molto vicini tra loro riscontrano il massimo grado di sovrapposizione dei rispettivi bacini di utenza, andando quindi a rappresentare un vincolo concorrenziale reciproco molto importante, a differenza di impianti che effettuano invece le proprie vendite in zone diverse della *catchment area*.

**157.** L'importanza della prossimità geografica come fattore di scelta del fornitore è confermata dall'attività istruttoria che dimostra che l'impianto di Fanna è il più vicino in media ai propri clienti, e che la distanza è tra i principali fattori di scelta dell'impianto da cui rifornirsi per la maggioranza dei suoi clienti. L'evidenza conferma, altresì, che i *terminal* e gli impianti di Alpacem sono tra i più prossimi sia all'impianto di Fanna che ai suoi clienti.

**158.** Inoltre, l'analisi istruttoria svolta dimostra che oltre alla distanza geografica, i rapporti commerciali esistenti tra cliente e impianto rappresentano un altro fattore fondamentale nella scelta del fornitore di cemento per i produttori di calcestruzzo. L'importanza della relazione col fornitore dipende non solo dal rapporto di fiducia che si instaura nel tempo ma anche dai costi sostenuti dal cliente per adattare il proprio processo produttivo al cemento proveniente da uno specifico impianto in termini di certificazioni e di ricette e miscele. Tale evidenza è confermata sia dalle dichiarazioni esplicite dei clienti che dal fatto che gli stessi indicano come possibile alternativa all'impianto di Fanna impianti di altre Società dalle quali già acquistano volumi di cemento, anche irrisonanti. Il 46%

---

<sup>62</sup> L'HHI e il delta sono superiori alle soglie minime di attenzione degli orientamenti della Commissione europea nella Comunicazione consolidata sul controllo delle concentrazioni tra imprese.

dei clienti dell'impianto di Fanna acquista anche da Alpacem. Tale evidenza conferma l'elevata sostituibilità tra i due fornitori, a differenza di quanto sostenuto dalla Parte notificante.

**159.** Il [40%-50%] dei clienti dell'impianto di Fanna ha indicato Alpacem come possibile alternativa all'impianto di Fanna qualora quest'ultimo cessasse la propria attività. Tale percentuale si traduce in termini di volumi in un *diversion ratio* del [30%-40%].

**160.** Ne consegue che gli impianti di Alpacem sono i concorrenti più prossimi dell'impianto di Fanna come dimostrato da: i) la vicinanza geografica dall'impianto stesso e dai suoi clienti; ii) l'esistenza di relazioni commerciali pregresse con i clienti dell'impianto di Fanna; e iii) le preferenze espresse dai clienti.

**161.** Le analisi della struttura dei mercati rilevanti sono state affiancate da ulteriori approfondimenti quantitativi riguardanti gli incentivi dell'entità risultante dalla concentrazione di aumentare i prezzi ai clienti *italiani* dell'impianto di Fanna. Tali preoccupazioni concorrenziali sono state esaminate attraverso l'indice GUPPI, utilizzato per quantificare, nel mercato locale rilevante, l'incentivo dell'impresa risultante dalla concentrazione ad aumentare i prezzi del cemento venduto dall'impianto di Fanna.

**162.** Al fine di identificare le criticità derivanti dall'Operazione, è stata considerata una soglia dell'indice GUPPI pari al 5%, in linea con la prassi più recente di questa Autorità per l'esame di concentrazioni orizzontali<sup>63</sup>.

**163.** I risultati dell'analisi mostrano che l'entità risultante dalla concentrazione avrebbe un incentivo elevato, *i.e.* con un GUPPI tra il 6% e il 7%, ad aumentare i prezzi di vendita del cemento proveniente da Fanna. In risposta alle osservazioni della Parte notificante, il GUPPI è stato calcolato anche utilizzando un *diversion ratio* ottenuto dalle quote di mercato, che conferma un valore compreso tra il 6% e il 7%.

**164.** Come è noto, peraltro, l'indice GUPPI sottostima le preoccupazioni competitive derivanti dall'operazione di concentrazione. Infatti, anche le imprese attive sul medesimo mercato che non partecipano alla concentrazione possono beneficiare della riduzione della pressione concorrenziale che deriva dalla concentrazione, poiché l'aumento dei prezzi da parte dell'entità *post-merger* può spostare una parte della domanda verso le imprese rivali che, a loro volta, potrebbero considerare redditizio alzare anch'esse i prezzi.

**165.** In conclusione, dunque, anche le analisi svolte attraverso l'indice GUPPI confermano come la concentrazione sia suscettibile di ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva nella parte italiana della *catchment area*.

**166.** [omissis] nel 2023, si evidenzia che il tasso di utilizzo a cui si riferisce la Parte notificante è quello della capacità produttiva di *clinker*. In relazione alla capacità produttiva di cemento residua, [omissis]. Tale capacità sarebbe sufficiente a catturare la totalità delle vendite dirottate dall'Impianto di Fanna. Per quanto riguarda il *clinker*, chiaramente la capacità produttiva aumenterà notevolmente *post-merger* dato che il *clinker* verrà prodotto dall'impianto di Fanna [omissis] oppure acquistato da Monselice (come previsto dall'accordo quadro) o dall'impianto austriaco ([omissis]).

---

<sup>63</sup> cfr. i provvedimenti del 2 dicembre 2022, C12488 - *Bubbles Bidco/Quattro*, in Bollettino n. 46/2022 e del 20 dicembre 2019, C12247 - *Conad Auchan*, in Bollettino n. 52/2019.

*La sostituibilità degli impianti dei competitor per i clienti di Fanna*

**167.** Sulla base delle preferenze espresse dai clienti italiani dell'impianto di Fanna, l'impianto che al pari di Alpacem sarebbe in grado di catturare la domanda persa dall'impianto di Fanna e che eserciterebbe su di esso un vincolo competitivo importante è l'impianto di Monselice di Buzzi Unicem. Per i clienti dell'impianto di Fanna rivolgersi a tale impianto rappresenterebbe un possibile aggravio di costi dovuto alla maggiore distanza ma garantirebbe un pari livello di qualità e sarebbe facilitato dai rapporti commerciali già esistenti con la Società.

**168.** Tuttavia, Buzzi Unicem nella situazione *post-merger* non avrebbe un incentivo sufficiente a competere con la *merged entity* sui prezzi del cemento nelle province in sovrapposizione con l'impianto di Fanna.

**169.** Buzzi possiede un quarto delle quote di ognuna delle tre principali Società cementiere del Gruppo Alpacem, inclusa Alpacem Cementi Italia S.p.A. che acquisisce l'impianto di Fanna. Date le quote di mercato correnti, Buzzi Unicem ha un incentivo a competere con Alpacem in quanto i volumi di vendita realizzati dai propri impianti superano, in termini di quote, quelli derivanti dalla partecipazione del 25% in Alpacem, anche considerato che il margine di contribuzione di Alpacem Cementi Italia è inferiore di quello di Fanna. A seguito dell'Operazione, le nuove quote di mercato (che si riducono per Buzzi Unicem e aumentano per Alpacem) modificano questo incentivo rendendo i profitti realizzati da Buzzi attraverso gli impianti di Alpacem più rilevanti in termini relativi (cfr. §. 82). La vendita dell'impianto di Fanna rafforza, pertanto, i rischi concorrenziali derivanti dalla partecipazione incrociata di Buzzi Unicem in Alpacem riducendo l'incentivo di Buzzi Unicem a competere in modo aggressivo. Infatti, Buzzi Unicem continuerebbe a trarre profitto (in misura maggiore *post-concentrazione*) anche da eventuali perdite della domanda a favore del rivale e, allo stesso tempo, avrebbe un minore incentivo a conquistare quote di mercato da Alpacem perché ridurrebbe il valore del suo investimento nell'attività del rivale.

**170.** Il disincentivo di Buzzi Unicem a competere sui prezzi è rafforzato dall'importanza dei rapporti commerciali già in essere per gli acquirenti del cemento, che unitamente all'esistenza di *switching costs*<sup>64</sup> legati alle certificazioni e alle miscele, proteggerebbero l'impianto di Monselice dalla eventuale concorrenza degli altri operatori. Di fatto, Buzzi Unicem e Alpacem avrebbero un incentivo a mantenere invariata l'attuale ripartizione geografica dei clienti degli impianti di Monselice e di Fanna.

**171.** La partecipazione di minoranza di Buzzi Unicem in Alpacem, anche in assenza di qualsiasi capacità di influenzare direttamente la condotta di Alpacem, può facilitare l'accesso a informazioni concorrenziali sensibili riducendo così la concorrenza tra le Parti. Per esempio, l'accesso a informazioni su prezzi e sconti renderebbe meno probabile il successo di una strategia competitiva da parte di Alpacem, soprattutto in un mercato in cui i prezzi sono differenziati tra clienti. Pertanto, la partecipazione incrociata di Buzzi Unicem in Alpacem è un'informazione di contesto importante per valutare gli effetti unilaterali dell'Operazione, che da essa risultano rafforzati.

---

<sup>64</sup> Un cliente ha dichiarato che: "Negli ultimi anni tutte le ricette del calcestruzzo sono state adattate al cemento di Fanna; quindi, cambiare il cemento causerebbe grossi problemi. In questo caso tutte le ricette dovrebbero essere adeguate e tutte le certificazioni (FPC, CP DOC 262, ecc.) dovrebbero essere rinnovate. Anche a causa della soddisfazione della capacità della cemeniteria e della qualità dei prodotti non siamo ancora riusciti a trovare un altro impianto in cui il rapporto qualità-prezzo sia giusto."

**172.** Gli altri impianti ricompresi nella *catchment area* dell'impianto di Fanna (250 km) rappresentano soltanto dei *distant competitors*, in grado di esercitare un vincolo competitivo più debole nei confronti dell'entità *post-merger*. In particolare, gli impianti più distanti non sarebbero in grado di disciplinare un aumento dei prezzi in quanto i costi di trasporto sostenuti per raggiungere la maggior parte dei clienti dell'impianto di Fanna sarebbero eccessivamente elevati.

**173.** I *competitor* più vicini in termini di distanza, e cioè i *terminal* di importazione di Marghera e di Trieste, esercitano una pressione competitiva limitata perché il cemento importato è tuttora poco considerato come alternativa principale al cemento locale nell'area oggetto d'esame (come confermato dalle interlocuzioni con i clienti).

**174.** Pur assumendo un *trend* positivo nelle importazioni, che resta comunque incerto anche a causa degli sforzi fatti dagli operatori maggiori europei di innovare le tecnologie di produzione per renderle più sostenibili<sup>65</sup>, non c'è evidenza di come questo andamento nazionale si rifletterà sul mercato locale specifico oggetto della valutazione. Di fatto, i dati disponibili non evidenziano un aumento delle vendite nel 2023 di due dei quattro *terminal* presenti nell'area e alcuni dei casi di espansione di importatori segnalati dalla Parte notificante si sono rivelati ancora incompleti. Alla luce di quanto detto, sembra ragionevole basarsi nella valutazione del ruolo delle importazioni sulla situazione corrente, sulla base della quale sembra improbabile che i *terminal* locali d'importazione possano disciplinare un tentativo da parte dell'entità risultante dalla concentrazione di aumentare unilateralmente i prezzi.

**175.** Per quanto riguarda gli altri concorrenti, le evidenze istruttorie dimostrano una scarsa capacità di questi ultimi di esercitare un vincolo competitivo significativo sulla *merged entity* (§§. 73; 77 e 78) a causa della maggiore distanza, di limiti di capacità, del fatto che sono impianti di macinazione e quindi maggiormente soggetti alle variazioni di disponibilità di *clinker* e con costi delle materie prime più elevati, del fatto che sono verticalmente integrati a valle, o per mancanza di incentivi a competere sui prezzi.

**176.** In breve, il complesso delle evidenze finora raccolte suggerisce che l'impianto di Fanna è l'impianto maggiormente sostituibile con gli impianti del Gruppo Alpacem presenti nell'area. Nell'area sono presenti alternative per gli acquirenti di cemento ma prevalgono i fattori che rendono più conveniente o più verosimile un generale aumento dei prezzi rispetto a un effetto disciplinante della concorrenza. L'Operazione rimuove un vincolo competitivo importante costituito dagli impianti di Alpacem per l'impianto di Fanna, e altresì modifica gli incentivi di Buzzi Unicem (con l'impianto di Monselice) a competere con l'acquirente riducendo ulteriormente la concorrenza tra i due principali operatori nell'area. L'esistenza di *switching costs*, l'importanza dei rapporti commerciali esistenti, il peso della distanza geografica, la possibilità di differenziare i prezzi in base al cliente, la limitata capacità residua di alcuni concorrenti, lo scarso ricorso nell'area alle importazioni di cemento *extra-UE* e, comunque, la ridotta disponibilità dei *terminal* rispetto agli impianti di produzione e, infine, il peso elevato delle vendite *captive* per alcuni *competitor* fanno sì

---

<sup>65</sup> L'Unione europea ha fissato obiettivi rigorosi per far fronte ai cambiamenti climatici e ridurre le emissioni di gas serra, con lo scopo di raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione entro il 2050 e tutti i settori a più alta impronta carbonica, tra cui la siderurgia e la produzione di cemento hanno assunto impegni formali per ridurre significativamente le emissioni di CO<sub>2</sub>. A questo scopo sono stati introdotti meccanismi di incentivazione alla riduzione di CO<sub>2</sub>, tra cui il sistema di *cap&trade* delle emissioni. La pressione per decarbonizzare l'industria del cemento è aumentata rapidamente, non solo da parte della società ma anche di investitori e governi, che chiedono sempre più spesso valutazioni di impatto ambientale prima di impegnare risorse e capitale.

che l'incentivo dei concorrenti delle Parti in quell'area a competere sui prezzi sia piuttosto ridotto e che la scelta ottima sia quella di allinearsi all'aumento dei prezzi.

**177.** In definitiva, nessuno dei *competitor* sembrerebbe avere sufficiente forza competitiva o incentivo a evitare i potenziali effetti unilaterali derivanti dalla concentrazione, che vede ricondurre ad un unico centro decisionale i due concorrenti più prossimi.

**178.** Si ritiene che le evidenze raccolte sulla capacità e sull'incentivo dell'impianto *target* ad aumentare i prezzi siano almeno parzialmente estendibili agli impianti dell'Acquirente data la sostanziale sovrapposizione delle aree in cui i clienti sono ubicati (Figura 2) e data la parziale coincidenza dei clienti stessi. L'Operazione in esame appare dunque suscettibile di produrre significativi effetti unilaterali nel mercato della produzione e commercializzazione del cemento.

#### *VII.2.2. Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del calcestruzzo*

**179.** La posizione di Alpacem nel mercato del calcestruzzo rende problematica l'operazione di affitto degli impianti di produzione di calcestruzzo nelle *catchment area* di 30 km intorno a Ronchi dei Legionari.

**180.** Nel caso di Pontebba, considerando una *catchment area* di 30 km, Alpacem Calcestruzzi sarebbe l'unico operatore attivo nell'area. Infatti, i due stabilimenti presenti di Pontebba e di Venzone sono oggetto del contratto d'affitto in questione. Inoltre, nell'area sono presenti solo altri due stabilimenti non operativi, di cui uno appartenente ad Alpacem. Ciononostante, come osservato dalla Parte notificante, l'Operazione trasferirebbe il potere di mercato nell'area da General Beton ad Alpacem, senza modificare il livello di concorrenza.

**181.** Per quanto riguarda Ronchi dei Legionari, Alpacem Calcestruzzi avrebbe il [55%-60%] della produzione nella *catchment area*. C'è, inoltre, uno stabilimento di proprietà di Alpacem Calcestruzzi in affitto a General Beton che pesa per il 34% della produzione. Non si conoscono i termini di tale contratto d'affitto e, quindi, non si può escludere che la gestione dello stabilimento torni ad Alpacem Calcestruzzi. L'osservazione della Parte secondo la quale uno dei due impianti di Alpacem si trovi a 29,9 km e, quindi, non sia un concorrente prossimo non è sufficiente ad escludere potenziali effetti unilaterali a seguito dell'Operazione, anche alla luce del fatto stesso che la clausola di non concorrenza tra le Parti faccia riferimento a un raggio di 30 km.

**182.** L'affitto comprende anche otto stabilimenti, al momento non-operativi, ma che potrebbero diventare tali in futuro. Gli impianti non operativi non generano vendite (in parte anche in quanto non dispongono di permessi validi) ed è difficile prevedere quanto venderebbero se fossero riattivati. La Parte notificante osserva che riattivare tali impianti, rendendoli nuovamente operativi, richiede investimenti e spesso anche nuovi permessi. Secondo la Parte notificante, solo se ci sarà un aumento sostanziale della domanda di calcestruzzo, Alpacem potrebbe prendere in considerazione la possibilità di riaprire alcuni impianti attualmente inattivi. Tuttavia, in questo caso, anche i concorrenti di Alpacem provvederebbero a riaprire i loro impianti attualmente inattivi.

**183.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame appare idonea a determinare effetti unilaterali significativi solo in una delle sedici *catchment area* considerate, a Ronchi dei Legionari.

### VII.2.3. *Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del clinker*

**184.** La Commissione europea ha concluso che il mercato del *clinker* è di dimensioni sovranazionali e ricomprende probabilmente tutto lo Spazio economico europeo. Su un mercato geografico così definito, Alpacem e l'impianto di Fanna competono sul mercato del *clinker*. Tuttavia, dispongono di quote di mercato molto modeste, ben inferiori al 15%.

**185.** Per le ragioni sopra esposte, indipendentemente dalla dimensione esatta del mercato rilevante nel caso di specie, risulta che il mercato del clinker non possa ritenersi interessato dall'Operazione sotto un profilo orizzontale.

### VII.2.4. *Analisi degli effetti verticali dell'Operazione nel mercato del cemento e del calcestruzzo*

**186.** Il mercato del cemento e quello del calcestruzzo sono connessi verticalmente, per cui questi due mercati sono interessati dall'Operazione non solo da un punto di vista orizzontale, ma anche verticale. Alpacem fornirà cemento a operatori presenti a valle sul mercato del calcestruzzo mentre opererà anch'essa in tale mercato, nell'area sopra esaminata.

**187.** In termini di rischi di *customer foreclosure*, sebbene sia vero che Alpacem Calcestruzzi ha accettato di acquistare dall'impianto di Fanna il cemento necessario per i nuovi impianti RMC affittati, questi ultimi si rifornivano già prima dell'Operazione dall'impianto di Fanna (ossia quando erano affittati da Unical a General Beton Triveneta). L'Operazione non aumenta quindi il livello di integrazione verticale tra gli impianti RMC e l'impianto di Fanna, mantenendo semplicemente i rapporti di tipo verticale pre-esistenti. Pertanto, a questo proposito, l'Operazione non appare in grado di produrre direttamente effetti di *customer foreclosure*. Nonostante l'affitto dei nuovi impianti RMC, Alpacem Calcestruzzi rappresenterà una quota minima (inferiore al 5% secondo la Parte notificante) della domanda di cemento nell'area coperta dall'impianto di Fanna, per cui, a seguito dell'Operazione, i concorrenti a monte continueranno ad avere accesso a una quota della domanda di cemento. Ciò conferma l'assenza di rischi di *customer foreclosure*.

**188.** Per quanto riguarda la possibile strategia di *input foreclosure*, nella notifica si sostiene che Alpacem non avrebbe incentivo a non vendere il cemento prodotto dall'impianto di Fanna ad altri produttori di calcestruzzo (strategia di preclusione totale). Tuttavia, non si può escludere che Alpacem avrebbe un incentivo ad aumentare il prezzo del cemento agli impianti di calcestruzzo che competono con essa (strategia di preclusione parziale). A tale proposito, [omissis] che è [omissis] sostiene: "oggi Alpacem è presente sul territorio con 5/6 impianti di calcestruzzo ed essendo anche produttore di cemento, talvolta arriva sul mercato del calcestruzzo con prezzi molto aggressivi [...]. Un domani Alpacem potrebbe essere presente sul territorio locale con oltre 20 impianti di produzione di calcestruzzo e praticamente diventerebbe anche il solo produttore di cemento operante sul mercato del Veneto orientale e Friuli Venezia Giulia; [omissis]"

**189.** Gli elementi emersi in istruttoria inducono a ritenere concreta la possibilità che Alpacem possa adottare strategie di *input foreclosure* nei confronti degli impianti di calcestruzzo riforniti dalle Parti che competono con Alpacem nel calcestruzzo e con effetti pregiudizievoli per il mercato. Si tratta in particolare dei seguenti elementi:

□ la significativa presenza di Alpacem nel mercato (*upstream*) del cemento e nei mercati *downstream* del calcestruzzo. In particolare, Alpacem Calcestruzzi avrà quote di mercato superiori

al 30%<sup>66</sup> in dodici dei venticinque mercati del calcestruzzo interessati dalla presente operazione: Majano, Ronchi dei Legionari, Martignacco, Buja, Gonars, Pavia di Udine, Savogna d'Isonzo, Castions di Strada, Gradisca d'Isonzo, Forgaria del Friuli, Premiaracco e Montereale Valcellina;

□ la circostanza che, a esito della presente Operazione, il gruppo Alpacem rifornirà una frazione estremamente significativa dei suoi principali concorrenti nei diversi mercati del calcestruzzo, con una quota di impianti riforniti che va da circa il 30% a oltre il 90% del mercato. Ciò significa che il Gruppo Alpacem sarà in grado di “controllare” i costi dei suoi principali concorrenti *downstream* (*raising rivals' costs*);

□ l'elevata incidenza del costo del cemento sul prezzo del calcestruzzo, pari a quasi il 25%, il che vuol dire che un aumento del prezzo del cemento non potrà che essere ribaltato sui clienti a valle.

□ L'aver considerato nell'analisi degli effetti verticali i soli impianti “operativi” di Alpacem e aver, quindi, escluso in radice la possibilità di “ricattura” attraverso impianti attualmente “non operativi”, ma che potrebbero essere riattivati in futuro, andando a rafforzare gli effetti verticali derivanti dalla presente operazione.

**190.** Come indicato nelle linee guida sulle concentrazioni non orizzontali della Commissione, nel valutare la probabilità di uno scenario anticoncorrenziale di preclusione dell'accesso ai fattori produttivi, occorre esaminare, in primo luogo, se l'entità risultante dalla fusione avrebbe, dopo la fusione, la capacità di precludere sostanzialmente l'accesso ai fattori di produzione, in secondo luogo, se avrebbe l'incentivo a farlo e, in terzo luogo, se una strategia di preclusione avrebbe un effetto negativo significativo sulla concorrenza a valle. In pratica, questi fattori vengono spesso esaminati insieme, poiché sono strettamente interconnessi.

#### *VII.2.4.a. Capacità di precludere*

**191.** Per effetto della presente concentrazione, l'impianto di Fanna verrà sottoposto al controllo di Alpacem. La politica commerciale di tale impianto verrà pertanto decisa da Alpacem considerando che, oltre agli impianti di Cadola, Ahnovo e San Vito al Tagliamento, adesso controllerà anche l'impianto di Fanna.

**192.** L'impianto di Fanna risulta essere tra i principali fornitori degli impianti di calcestruzzo considerati e appare non particolarmente sostituibile con altri impianti di cemento ricompresi nel mercato rilevante. Infatti, Alpacem controllerà una frazione molto considerevole dell'offerta di cemento nel mercato rilevante (non inferiore al 40%).

**193.** Alpacem potrà quindi decidere di non rifornire o aumentare il prezzo del cemento ai propri concorrenti nel mercato del calcestruzzo a valle e avrà pertanto la piena capacità di porre in essere strategie di preclusione totali o parziali a danno dei propri concorrenti nei mercati del calcestruzzo.

**194.** Ciò detto, come giustamente osservato dalla Parte notificante, il modello utilizzato per il vGUPPI tiene pienamente conto dell'esistenza di concorrenti nel cemento a cui i produttori di calcestruzzo potrebbero rivolgersi in caso di aumento del prezzo del cemento (*input substitution*).

---

<sup>66</sup> Sulla base delle quote *pre-merger* degli impianti che sono superiori al 30% in almeno un anno tra il 2022 e il 2023.

#### *VII.2.4.b. Incentivo a precludere*

**195.** Per quanto riguarda l'incentivo *a precludere* da parte di Alpacem, esso, come indicato, potrebbe sussistere nella forma di preclusione *parziale*, cioè nella forma di un aumento del prezzo del cemento dall'impianto di Fanna o da altri impianti di Alpacem.

**196.** Diversi elementi emersi nel corso dell'istruttoria mostrano come Alpacem abbia un significativo incentivo ad aumentare il prezzo del cemento alla propria clientela. In primo luogo, Alpacem/Fanna saranno fornitori di cemento difficilmente sostituibili con altri operatori a parità di costo. Ciò in quanto i principali concorrenti di Alpacem nel mercato del cemento sono o più lontani o hanno vincoli di capacità o anche a causa degli *switching costs* legati a ricette e certificazioni. In secondo luogo, Alpacem è un *player* molto rilevante nei diversi mercati del calcestruzzo, avendo, come indicato, quote di mercato superiori al 30% in circa la metà dei mercati del calcestruzzo interessati dalla presente operazione. Pertanto, Alpacem Calcestruzzi sarà in grado di 'ricattare' quote molto rilevanti della domanda di calcestruzzo persa dai suoi concorrenti a seguito dell'aumento del prezzo del cemento. Infine, gli impianti di calcestruzzo riforniti dalle Parti rappresentano in media il 65-68% dell'offerta nei mercati del calcestruzzo considerati nel corso dell'istruttoria. Ciò significa che, attraverso una strategia di preclusione parziale, la *merged entity* potrebbe ridurre la competitività di una frazione molto considerevole dell'offerta e, al contempo, ricattare la domanda di calcestruzzo persa da più *players*.

**197.** Tale conclusione appare confermata da una analisi quantitativa volta a stimare l'incentivo che Alpacem avrebbe ad aumentare il prezzo del cemento dell'impianto di Fanna ai propri concorrenti nel mercato del calcestruzzo e della conseguente pressione su tali concorrenti ad aumentare il prezzo del proprio calcestruzzo. L'analisi, dettagliata nella Appendice tecnica, indica infatti che Alpacem avrebbe un forte incentivo ad aumentare il prezzo del cemento dall'impianto di Fanna, come misurato dall'indice vGUPPIu. Tale indice tiene conto della differenza nei margini realizzati dalle Parti nel mercato del cemento e del calcestruzzo, superando così l'obiezione della Parte notificante secondo cui i margini superiori nel cemento rispetto al calcestruzzo costituiscono un disincentivo alla *partial input foreclosure*. In particolare, l'indice vGUPPIu supera soglie di attenzione del 5%, in 11 dei 25 mercati del calcestruzzo interessati dall'operazione in esame (Majano, Martignacco, Ronchi dei Legionari, Buja, Gonars, Pavia di Udine, Premariacco, Savogna d'Isonzo, Castions di Strada, Gradisca d'Isonzo e Montereale Valcellina).

**198.** Per le ragioni sopra esposte, si ritiene che Alpacem abbia l'incentivo ad adottare strategie di preclusione parziale nei seguenti mercati del calcestruzzo: Majano; Martignacco; Ronchi dei Legionari; Buja, Gonars; Pavia di Udine; Premariacco; Savogna d'Isonzo; Castions di Strada; Gradisca d'Isonzo e Montereale Valcellina.

#### *VII.2.4.c. Effetti sulla concorrenza a valle*

**199.** Per quanto riguarda gli effetti sulla concorrenza a valle derivanti dall'adozione da parte di Alpacem di una strategia di preclusione parziale (aumento del prezzo del cemento dell'impianto di Fanna), l'analisi svolta durante la fase istruttoria indica come essa possa determinare incentivi significativi all'aumento dei prezzi del calcestruzzo a valle.

**200.** Diverse considerazioni depongono in tal senso. In primo luogo, Alpacem e [omissis] sono i principali operatori nei mercati del calcestruzzo verticalmente collegati al mercato del cemento

interessato dall'operazione in esame. In secondo luogo, rappresentando il costo del cemento una frazione considerevole del costo del calcestruzzo (circa il 30%-35%), ciò comporta che difficilmente un aumento del prezzo del cemento potrà essere assorbito dai produttori di calcestruzzo e sarà quindi verosimilmente ribaltato sui consumatori finali. Infine, la circostanza che Alpacem rifornisce gran parte dei propri concorrenti nel mercato del calcestruzzo implica che molti di essi saranno verosimilmente interessati dall'aumento del prezzo del cemento e ciò comporta maggiori possibilità di ribaltamento a valle dell'aumento di prezzo.

**201.** Oltre a queste considerazioni di natura più qualitativa, nel corso dell'attività istruttoria è stata effettuata una specifica analisi quantitativa volta a stimare l'impatto di un aumento del costo del cemento sui prezzi alla clientela degli impianti di calcestruzzo riforniti dall'impianto di Fanna che competono con Alpacem ([*omissis*] e [*omissis*]), mediante l'indice vGUPPIr. Tale indice supera soglie di attenzione del 5% in 12 mercati del calcestruzzo, indicando un forte incentivo di [*omissis*] a trasferire sui clienti l'aumento del costo del cemento, con conseguente perdita di competitività nei confronti di Alpacem.

**202.** In definitiva, l'adozione di una strategia di preclusione parziale da parte di Alpacem appare avere effetti pregiudizievoli per la concorrenza in 11 dei 25 mercati del calcestruzzo considerati, indicando un forte incentivo ad aumentare il prezzo del cemento e, di conseguenza, i prezzi del calcestruzzo per effetto della presente operazione. Si tratta in particolare dei seguenti mercati: Majano, Martignacco, Ronchi dei Legionari, Buja, Gonars, Pavia di Udine, Premariacco, Savogna d'Isonzo, Castions di Strada, Gradisca d'Isonzo e Montereale Valcellina.

#### *VII.2.5. Analisi degli effetti verticali dell'Operazione nel mercato del clinker e del cemento*

**203.** Sulla base delle informazioni raccolte, non è possibile escludere un incentivo di *input foreclosure* da parte di Alpacem nei confronti di [*un concorrente*]. Eventualmente l'incentivo di Alpacem Cementi Italia S.p.A. potrebbe essere quello di riservare il *clinker* dell'impianto di Fanna al proprio impianto di macinazione, incentivo che la precedente proprietà (Buzzi Unicem S.r.l.) non aveva, in quanto non in possesso di impianti di macinazione nell'area geografica rilevante. Inoltre, [*omissis*] è un *competitor* di Alpacem sia nel mercato del cemento che nel mercato del calcestruzzo, entrambi a valle del mercato del *clinker*.

**204.** Tuttavia, considerato che, la Commissione europea ha concluso che il mercato del *clinker* è di dimensioni sovranazionali e ricomprende probabilmente tutto lo Spazio economico europeo, pur avendo l'incentivo ad aumentare il prezzo di vendita del *clinker* [*al concorrente*], l'entità *post-merger* non ne avrebbe la capacità.

### ***VII.3. Le modifiche all'operazione proposte dalla parte notificante***

#### *VII.3.1. Misura 1*

**205.** Alpacem si impegna ad offrire per un periodo di [*1-3 anni*] a tutti i clienti idonei il diritto - ma non l'obbligo - di acquistare cemento a condizioni *pre-merger* (al netto di aggiustamenti legati ai costi di produzione e altri costi). Per *clienti idonei* si intendono i clienti ai quali nel primo semestre del 2024 gli impianti di Alpacem e/o Fanna hanno fornito cemento nella parte italiana nella *catchment area* di 250 km intorno a Fanna.

**206.** Ogni anno Alpacem proporrà a tutti i clienti idonei, la possibilità di sottoscrivere un Contratto di Opzione di Acquisto che conceda loro l'opzione di acquistare cemento dagli impianti di Alpacem

e/o da Fanna nell'anno successivo. Al fine di coprire l'intero periodo nel quale, secondo le consuetudini del settore, sono negoziati i contratti di fornitura relativi all'anno in corso, Alpacem si impegna ad accettare il Contratto di Opzione di Acquisto fino alla fine di febbraio di ogni anno, a condizione che il Volume Totale Annuo Offerto non sia già stato raggiunto.

**207.** Il Volume Totale Annuo Massimo Offerto nell'ambito della Misura è di [400.000-600.000] tonnellate. Ogni anno ciascun cliente di Alpacem e Fanna avrà la facoltà di acquistare dagli impianti del gruppo un quantitativo di cemento maggiore di quello dell'anno precedente, secondo uno schema inversamente proporzionale alla richiesta del cliente. Inoltre, un cliente potrà richiedere ad Alpacem quantitativi supplementari, allo stesso prezzo, a condizione che dimostri un fabbisogno eccezionale di volumi aggiuntivi (a causa di un forte aumento sul mercato, di un grande contratto, etc.). Alpacem firmerà Contratti di Opzione di Acquisto con i *clienti idonei*, fino al raggiungimento del Volume Totale Annuo Offerto, seguendo il criterio "*first in, first served*". Qualsiasi volume aggiuntivo di cemento concesso ai *clienti idonei* ai sensi di questa misura non potrà, in nessun caso, comportare il superamento del Volume Totale Annuo Offerto.

**208.** I termini e le condizioni del Contratto di Opzione di Acquisto di cemento saranno determinati mediante negoziazione tra Alpacem e ciascun *cliente idoneo* al fine di riflettere pienamente le condizioni competitive prevalenti al momento della firma dell'accordo e l'evoluzione dei prezzi di mercato. Verrà pertanto stabilito un prezzo massimo di vendita personalizzato per ciascun cliente e legato attraverso una formula al prezzo *pre-merger* applicato a quel cliente.

**209.** Alpacem si riserva il diritto di modificare il prezzo del cemento in caso di un aumento del prezzo di produzione dovuto a eventi straordinari. Nel caso in cui sussistano tali condizioni, prima di applicare l'adeguamento, Alpacem chiederà al *Monitoring Trustee* di valutarne adeguatezza e proporzionalità. Il *Monitoring Trustee* sarà tenuto a fornire la sua valutazione il prima possibile. Resta valido il fatto che Alpacem e ciascun *Cliente Idoneo* sono liberi di determinare nel corso della vigenza della misura un prezzo inferiore al prezzo massimo, per l'intero volume dell'opzione o per parte dei volumi in questione.

#### *VII.3.1.a. Valutazione della misura*

**210.** La misura risulta idonea a neutralizzare gli effetti unilaterali nella *catchment area* in quanto garantisce che, a seguito dell'operazione, i clienti presenti e futuri del Gruppo Alpacem mantengano la possibilità di acquistare cemento a condizioni *pre-merger* dagli impianti del Gruppo per un periodo sufficientemente lungo. L'inclusione tra i clienti idonei di distributori radicati nel territorio dovrebbe, altresì, incrementare le opzioni a disposizione dei clienti più piccoli e dei nuovi clienti.

**211.** La misura mira, inoltre, a garantire che i clienti di Alpacem e Fanna, e in particolare i concorrenti nel mercato del calcestruzzo a valle, abbiano accesso a quantità significative di cemento per evitare qualsiasi rischio di *input foreclosure* da parte di Alpacem *post-merger*. Inoltre, i clienti acquisteranno cemento a condizioni *pre-merger*, al fine di evitare che Alpacem sia nelle condizioni di adottare una strategia di "*constructive input foreclosure*", attraverso l'applicazione di prezzi non competitivi o discriminatori nel mercato del cemento. L'entità della misura proposta è idonea a neutralizzare i possibili effetti verticali dell'Operazione. La misura, infatti, si applicherebbe ai quattro maggiori concorrenti di Alpacem nelle *catchment area* interessate dagli effetti verticali. Resterebbero esclusi dalla misura solo due concorrenti minori (le cui quote individuali si aggirano intorno al 5%) che non hanno acquistato tra il 2022 e il 2024 cemento dagli impianti della *merged*

*entity*. In un contesto in cui, nella maggior parte delle *catchment area* interessate dall'operazione, l'ingresso di Alpacem aumenterebbe la concorrenza a valle, tale misura sembra proporzionata.

**212.** Il volume oggetto della misura rappresenta quasi il [60-80%] delle vendite degli impianti di Alpacem e Fanna nel 2023 ai clienti italiani all'interno della *catchment area* di 250 km intorno all'impianto di Fanna e il [20-40%] del totale delle vendite della *catchment area*. Il volume oggetto della misura è, inoltre, superiore al volume delle vendite che, sarebbe «ricatturato» dalle Parti a seguito di un aumento unilaterale dei prezzi dopo la concentrazione. Tuttavia, l'obiettivo della misura è quello di prevenire effetti unilaterali nell'intera *catchment area*, tutelando così anche; i) i clienti che troverebbero un'alternativa presso altri operatori, ma a prezzi più elevati o condizioni peggiori e ii) i clienti futuri. L'ammontare proposto lascia ad Alpacem ampio margine per aumentare l'autoconsumo ed espandersi a valle, e le permetterebbe di essere ottemperante anche qualora dovessero verificarsi *shock* negativi della domanda. Si ritiene, pertanto, che la quantità di cemento sottoposta alla misura ne favorisca l'efficacia, anche grazie agli effetti di *spillover*, tra cui la presenza tra i beneficiari della misura di distributori e rivenditori. Questi soggetti, acquistando a condizioni *pre-merger*, rappresentano un'alternativa per i nuovi clienti ed un vincolo competitivo per l'entità *post-merger*.

**213.** Alla luce dei possibili cambiamenti futuri nel mercato del cemento, che potrebbero modificarne gli equilibri concorrenziali, e delle esigenze di investimento legate alla decarbonizzazione, si ritiene che la durata della misura sia appropriata.

#### *VII.3.2. Misura 2*

**214.** Alpacem si impegna a concedere in affitto un impianto non operativo situato nella *catchment area* di Ronchi dei Legionari per consentire ai concorrenti di entrare o ampliare immediatamente la propria presenza nell'area. L'opzione di affitto può essere esercitata in qualsiasi momento una volta che Alpacem entrerà in possesso degli impianti di betonaggio locati da Unical, fino al [omissis] [(1-3 anni)]. L'impianto è locato per [un periodo di lunga durata]. Alpacem proporrà un prezzo di affitto al contraente potenziale. Il *Monitoring Trustee* è incaricato di valutare la congruità di tale proposta rispetto ai prezzi di affitto medi di mercato di impianti di calcestruzzo situati nell'area di Ronchi dei Legionari. Tale valutazione dovrà tenere conto di eventuali differenze in termini di dimensioni, capacità produttiva e stato di conservazione degli impianti.

##### *VII.3.2.a. Valutazione della misura*

**215.** La misura è idonea ad eliminare l'incentivo *post-merger* di Alpacem ad adottare un aumento unilaterale del prezzo del calcestruzzo nel bacino di utenza di Ronchi dei Legionari. L'idoneità di questa misura a rispondere alle preoccupazioni dell'Autorità deve essere valutata unitamente alla Misura 1, che garantirà ai concorrenti di Alpacem nell'area di Ronchi dei Legionari la fornitura di cemento a condizioni *pre-merger*.

**216.** La misura non fornisce indicazioni sulla forma in cui verrà pubblicizzata ai concorrenti la possibilità di affittare l'impianto.

Per garantire effettività alla misura, la Società dovrà individuare i mezzi più idonei a dare pubblicità della possibilità di affittare l'impianto e dovranno essere approvati dal *Monitoring Trustee*.

### VII.3.3. Misure 3 e 4

**217.** In virtù della Misura 3, Buzzi non avrà alcun rappresentante negli organi di *governance* di Alpacem Cementi Italia, né avrà accesso a informazioni commercialmente sensibili relative alle operazioni degli impianti italiani di Alpacem.

**218.** La Misura 4 consiste nella rinuncia, da parte di Alpacem, all'opzione prevista dall'Accordo Quadro di utilizzare il *terminal* di Marghera.

#### VII.3.3.a. Valutazione delle misure

**219.** La Misura 3 appare suscettibile di indebolire gli effetti derivanti dai legami strutturali tra Buzzi e Alpacem. La Misura 4 consentirà a Buzzi di mantenere l'uso esclusivo delle capacità installate del proprio terminale di Marghera in un contesto in cui alcuni clienti di Fanna hanno indicato tale terminale come una potenziale alternativa all'impianto di Fanna come fonte di cemento. Inoltre, si riduce il rischio di scambio di informazioni commerciali. Le Misure 3 e 4 si inseriscono in un pacchetto più ampio che, se valutato complessivamente, risulta idoneo a prevenire gli effetti anti-concorrenziali dell'Operazione.

### VII.3.4. Misure 5 e 6

**220.** La Misura 5 prevede che Alpacem nominerà un *Monitoring Trustee* per monitorare l'attuazione delle misure. Entro due mesi dalla comunicazione della delibera di approvazione dell'Autorità, e in ogni caso prima del *closing*, Alpacem nominerà il *Monitoring Trustee*, che dovrà garantire che l'esecuzione delle misure venga adeguatamente effettuata.

**221.** La misura 6 prevede che, entro sei mesi dal *closing*, la Parte notificante presenterà all'Autorità una relazione sull'attuazione delle Misure 3 e 4.

#### VII.3.5. Valutazione della misura

**222.** Si ritiene che questa misura incrementa l'efficacia degli impegni presentati e garantisce che l'esecuzione degli stessi venga adeguatamente effettuata.

## VIII. CONCLUSIONI

**223.** L'istruttoria ha permesso di appurare che la concentrazione in esame è suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato locale del cemento nell'area geografica interessata dall'Operazione, con conseguenti possibili effetti unilaterali e in undici mercati locali del calcestruzzo a causa di un possibile aumento del prezzo del cemento praticato dalla *merged entity* verso i concorrenti a valle. Si rileva, infine, un possibile rischio di effetti unilaterali in una sola delle *catchment area* (Ronchi dei Legionari) costruite intorno agli impianti *target* di calcestruzzo.

**224.** I rimedi proposti risultano, nel loro complesso, idonei e proporzionati a scongiurare gli effetti pregiudizievoli della concorrenza che l'operazione in esame è suscettibile di produrre.

**225.** Tutto ciò considerato, si ritiene che l'operazione di concentrazione sia suscettibile di essere autorizzata condizionatamente alla realizzazione delle misure di cui alle lettere a), b), c), d), e) f) e g) del Dispositivo.

RITENUTO pertanto, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'operazione in esame è suscettibile, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 2 della legge n. 287/1990, di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva;

RITENUTO necessario prescrivere alla società Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990, misure necessarie a impedire il realizzarsi degli effetti distorsivi della concorrenza causati dalla realizzazione della concentrazione in esame;

RITENUTO, pertanto, che l'operazione di concentrazione comunicata è autorizzata subordinatamente alla piena, effettiva e tempestiva esecuzione di tutte le misure prescritte nel presente provvedimento;

RITENUTO che l'eventuale mancata attuazione delle suddette misure comporta la realizzazione di un'operazione di concentrazione in violazione del divieto di cui all'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990;

RITENUTO che l'accordo di fornitura di *clinker* tra venditore e acquirente non costituisce oggetto della presente delibera, poiché non può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame;

#### DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, a condizione che Alpacem Cementi Italia S.p.A. e Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l. diano piena ed effettiva esecuzione alle seguenti misure prescritte ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/1990:

a) Per il periodo *[omissis]*, Alpacem dovrà offrire, nella *catchment area* di 250 km intorno all'impianto di Fanna, a tutti i clienti ai quali gli impianti di Alpacem e/o Fanna hanno fornito cemento nella parte italiana di tale *catchment area* nel primo semestre del 2024 (i "Clienti Idonei"), la sottoscrizione di un contratto che garantisca il diritto/opzione - ma non l'obbligo - di acquistare cemento alle condizioni descritte di seguito.

i. La misura avrà validità di *[1-3]* anni, *[omissis]*.

ii. A partire da *[omissis]*, nel mese di novembre di ciascun anno, Alpacem proporrà - attraverso le modalità più idonee - a tutti i Clienti Idonei la possibilità di sottoscrivere un Contratto di Opzione di Acquisto che conceda loro l'opzione di acquistare cemento dagli impianti di Alpacem e/o da Fanna nell'anno successivo *[omissis]*.

iii. In ciascun anno di validità della misura, Alpacem firmerà Contratti di Opzione di Acquisto con i Clienti Idonei fino al raggiungimento di un volume massimo pari a *[400.000-600.000]* tonnellate (il "Volume Annuo Totale Offerto").

iv. Alpacem firmerà Contratti di Opzione di Acquisto con i Clienti Idonei seguendo il criterio "*first in, first served*", fino al raggiungimento del Volume Totale Annuo Offerto.

v. Alpacem accetterà il Contratto di Opzione di Acquisto fino alla fine di febbraio di ogni anno, a condizione che il Volume Totale Annuo Offerto non sia già stato raggiunto.

vi. Alpacem non avrà alcun obbligo di sottoscrivere un Contratto di Opzione di Acquisto con ulteriori clienti, una volta soddisfatta una delle seguenti condizioni: il raggiungimento del Volume

Annuale Totale Offerto o la scadenza del periodo di accettazione dell'opzione di acquisto (fine febbraio dell'anno in questione).

vii. Con la sottoscrizione del Contratto di Opzione di Acquisto, ciascun Cliente Idoneo acquisirà il diritto all'acquisto di una quantità di cemento ("Volume Annuo Acquistabile") pari a: il volume acquistato dagli impianti di Alpacem e/o da Fanna nell'anno della sottoscrizione del Contratto, se la sottoscrizione sarà effettuata entro dicembre, oppure nell'anno precedente alla sottoscrizione del Contratto, se quest'ultima avverrà nel periodo da gennaio a febbraio, maggiorato:

[omissis]

[omissis]

[omissis]

viii. Ciascun Cliente Idoneo avrà il diritto di richiedere un'opzione di acquisto per una quantità di cemento superiore al Volume Annuo Acquistabile secondo la disposizione di cui sopra, dimostrando che tale richiesta è ragionevole e necessaria in considerazione della crescita della sua attività sul mercato.

ix. Se Alpacem ritiene che il volume aggiuntivo richiesto non sia sufficientemente giustificato e rifiuta la richiesta, il Cliente Idoneo può chiedere al *Monitoring Trustee* di arbitrare la richiesta, verificando la ragionevolezza e la necessità oggettiva della richiesta di volumi incrementali.

x. Il Contratto di Opzione di Acquisto si riferisce a un prodotto fornito nello stesso modo e dallo stesso impianto, se non diversamente concordato reciprocamente, utilizzato dal Cliente Idoneo nei primi sei mesi dell'anno in cui è stata inviata la comunicazione. Se il Cliente Idoneo intende modificare il metodo di fornitura, Alpacem può addebitare un supplemento per tenere conto dei costi di trasporto aggiuntivi, se necessario.

xi. Ciascun Cliente Idoneo potrà acquistare e ritirare il cemento presso gli stabilimenti di Alpacem e/o Fanna da cui ha acquistato nell'anno della sottoscrizione del Contratto (salvo diverso accordo di Alpacem, agendo ragionevolmente) in qualsiasi momento dell'anno, fino al raggiungimento del Volume Annuo Acquistabile.

xii. Alpacem potrà richiedere a ciascun cliente di fornire un'indicazione prospettica dei volumi che intende ritirare (i clienti devono indicare entro il 15 marzo, giugno, settembre e dicembre i quantitativi che acquisteranno nel trimestre successivo (divisi per mese), con tolleranza del +/- 20%), fermo restando che tali indicazioni non saranno vincolanti.

xiii. Alpacem avrà il diritto di interrompere la fornitura dei quantitativi di cemento optati a ciascun Cliente Idoneo a causa di ritardi nei pagamenti.

xiv. Il Contratto di Opzione di Acquisto riguarderà lo stesso tipo di cemento, e il relativo imballaggio, che ciascun Cliente Idoneo ha solitamente acquistato nell'anno precedente. Tuttavia, Alpacem offrirà a tutti i Clienti Idonei la possibilità di acquistare nuovi cementi più sostenibili e a basso contenuto di CO<sub>2</sub>.

xv. I termini e le condizioni del Contratto di Opzione di Acquisto di cemento saranno determinati mediante negoziazione tra Alpacem e ciascun Cliente Idoneo al fine di riflettere pienamente le condizioni competitive prevalenti al momento della firma dell'accordo e l'evoluzione dei prezzi di mercato.

xvi. In ogni caso, il prezzo massimo del Volume Annuo Acquistabile è pari alla somma [omissis].

xvii. Alpacem avrà il diritto di modificare il prezzo del cemento in caso di un aumento del prezzo di produzione dovuto a eventi straordinari, [omissis]. Nel caso in cui sussistano tali condizioni,

prima di applicare l'adeguamento, Alpacem chiederà al *Monitoring Trustee* di valutarne adeguatezza e proporzionalità. Il *Monitoring Trustee* sarà tenuto a fornire la sua valutazione il prima possibile, in ogni caso entro e non oltre quindici giorni di calendario dalla richiesta di Alpacem.

xviii. Resta valido il fatto che Alpacem e ciascun Cliente Idoneo sono liberi di determinare nel corso della vigenza della misura un prezzo inferiore al prezzo massimo, per l'intero volume dell'opzione o per parte dei volumi in questione.

xix. La comunicazione a ciascun Cliente Idoneo avverrà tramite PEC (o se non in possesso del Cliente, con posta elettronica ordinaria).

b) Alpacem concederà un'opzione di affitto di un impianto di betonaggio non operativo di proprietà di Alpacem nell'area di Ronchi dei Legionari (*i.e.* a Gonars o a Savogna di Isonzo), stipulando un contratto di affitto di ramo d'azienda *[omissis]*.

i. I destinatari della misura saranno gli operatori attivi sul mercato del calcestruzzo.

ii. Alpacem proporrà un prezzo di affitto al contraente potenziale. Il *Monitoring Trustee* è incaricato di valutare la congruità di tale proposta rispetto ai prezzi di affitto medi di mercato di impianti di calcestruzzo situati nell'area di Ronchi dei Legionari, assicurandosi che il prezzo proposto non sia tale da pregiudicare la buona riuscita della transazione. Tale valutazione dovrà tenere conto di eventuali differenze in termini di dimensioni, capacità produttiva e stato di conservazione degli impianti.

iii. L'opzione di affitto può essere esercitata in qualsiasi momento una volta che Alpacem entrerà in possesso degli impianti di betonaggio locati da Unical, fino al *[omissis]* ([1-3] anni).

iv. L'impianto potrà essere locato per *[con un contratto di lunga durata]*.

v. Alpacem dovrà individuare i mezzi più idonei a dare pubblicità dell'esistenza dell'opzione di affitto. Il *Monitoring Trustee* valuterà se le forme di pubblicità individuate dalla Società sono idonee a raggiungere la più ampia platea di operatori potenzialmente interessati in tempi ragionevoli.

c) Alpacem garantirà che Buzzi non abbia alcun rappresentante *[negli organi di governance]* di Alpacem Cementi Italia e *[negli organi di governance]* di Alpacem Cement Slovenia.

i. *[omissis]*.

ii. *[omissis]*.

d) Alpacem garantirà che Buzzi continui a non avere accesso a informazioni commercialmente sensibili relative all'attività di Alpacem Cementi Italia e Alpacem Cement Slovenia. In particolare, saranno separate le seguenti informazioni:

1. identità dei clienti di Alpacem Cementi Italia e Alpacem Cement Slovenia,
2. volumi venduti a ciascun cliente,
3. prezzi praticati,
4. strategie future di prezzi e volumi.

A tal fine, Alpacem attuerà un cosiddetto "accordo di separazione".

e) Alpacem rinuncerà all'opzione di utilizzare il *terminal* di Marghera prevista dall'Accordo Quadro.

f) Alpacem nominerà un *Monitoring Trustee* per monitorare l'attuazione delle misure:

i. Entro sessanta giorni dall'autorizzazione, Alpacem sottoporrà all'approvazione dell'Autorità il nome di un *Monitoring Trustee*. La proposta deve contenere informazioni sufficienti per consentire all'Autorità di verificare che il soggetto proposto soddisfi i requisiti di cui al punto (iii) e deve includere:

1. i termini del mandato proposto, che comprenderanno tutte le disposizioni necessarie per consentire al *Monitoring Trustee* di adempiere ai suoi obblighi;
2. il *curriculum vitae*;
3. lo schema di un piano di lavoro che descrive come il *Monitoring Trustee* svolgerà i compiti assegnati.

ii. L'Autorità ha la facoltà di approvare o respingere il *Monitoring Trustee* e di approvare il mandato proposto o di modificarlo a seconda dei casi per consentire al *Monitoring Trustee* di svolgere le sue funzioni.

iii. Il *Monitoring Trustee* deve soddisfare le seguenti caratteristiche:

1. essere un soggetto indipendente rispetto alle Parti e alle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi;
2. possedere le qualifiche necessarie per adempiere al suo mandato;
3. non essere, né essere stato, esposto a un conflitto di interessi. In particolare, il fiduciario non può aver ricoperto alcun incarico per conto delle Parti e dei loro gruppi.

iv. Il *Monitoring Trustee* dovrà svolgere i seguenti compiti:

1. verificare che la comunicazione di cui alla Misura *a*), punto xix, sia inviata ai Clienti Idonei nei tempi previsti al punto ii della medesima misura;
2. verificare che l'opzione offerta ai Clienti Idonei nella Misura *a*) sia in linea con i principi e le modalità ivi enunciate con specifico riferimento alle quantità e ai prezzi;
3. valutare eventuali richieste da parte di Clienti Idonei che potrebbero ritenere che i termini offerti da Alpacem per la sottoscrizione del Contratto di Opzione di Acquisto non siano conformi alle disposizioni della Misura *a*);
4. valutare che sussistano le condizioni e vengano rispettati i principi elencati ai punti viii; ix; xvii della Misura *a*);
5. approvare il prezzo proposto da Alpacem per l'affitto dell'impianto di betonaggio di cui alla Misura *b*);
6. verificare che l'offerta dell'opzione di affitto di cui alla misura *b*) venga resa pubblica nelle modalità più idonee e secondo i principi di cui al punto v della Misura *b*);
7. valutare eventuali richieste da parte di operatori attivi nel mercato del calcestruzzo che intendano stipulare un contratto di opzione per la locazione di un impianto di betonaggio non operativo di proprietà di Alpacem nell'area di Ronchi dei Legionari di cui alla Misura *b*);
8. risolvere le controversie che possono sorgere tra la Parte e terzi in relazione alle Misure *a*) e *b*);
9. verificare che non sussista alcun ostacolo ingiustificato alla piena attuazione delle Misure *a*) e *b*) e all'esercizio dei benefici che da esse derivano per i Clienti Idonei.
10. presentare all'Autorità a cadenza semestrale a partire dalla data del Closing una relazione scritta sullo stato di attuazione delle misure e informare l'Autorità ogni qual volta sorgano criticità nell'implementazione delle misure oggetto di monitoraggio.

v. Il *Monitoring Trustee* cesserà le sue funzioni una volta terminata l'efficacia delle misure *a)* e *b)*.

g) Entro sei mesi dalla chiusura, la Parte presenterà all'Autorità una relazione sull'attuazione delle Misure *c)*, *d)*, *e)*.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<b>I. LE PARTI</b>	5
<b>II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE</b>	6
<b>III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE</b>	8
<b>IV. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA</b>	9
<b>V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE</b>	12
<b>V.1. La ratio dell'operazione</b>	13
<b>V.2. I mercati rilevanti per la valutazione dell'operazione</b>	14
<i>V.2.1. Il mercato della produzione e commercializzazione di cemento</i>	14
<i>V.2.1.a. Definizione del mercato rilevante</i>	14
<i>V.2.1.b. Analisi strutturale</i>	18
<i>V.2.2. La prossimità concorrenziale delle Parti</i>	23
<i>V.2.2.a. La prossimità geografica delle Parti</i>	23
<i>V.2.2.b. La sostituibilità degli impianti delle Parti per i clienti dell'impianto di Fanna</i>	27
<i>V.2.2.c. L'incentivo dell'entità post-merger ad aumentare i prezzi del cemento venduto dall'impianto di Fanna.</i>	28
<i>V.2.2.d. La sostituibilità degli impianti dei concorrenti per i clienti dell'impianto di Fanna</i>	29
<i>V.2.2.e. L'impianto di Buzzi Unicem a Monselice</i>	32
<i>V.2.3. Il mercato della produzione e vendita di calcestruzzo</i>	33
<i>V.2.3.a. Definizione del mercato rilevante</i>	33
<i>V.2.3.b. Analisi strutturale</i>	35
<i>V.2.4. Il mercato della produzione e commercializzazione di clinker</i>	36
<i>V.2.4.a. Definizione del mercato rilevante e analisi strutturale</i>	36
<b>V.3. I rapporti verticali tra il mercato del cemento e il mercato del calcestruzzo</b>	37
<b>V.4. I rapporti verticali tra il mercato del clinker e il mercato del cemento</b>	44
<b>VI. LE OSSERVAZIONI DELLA PARTE NOTIFICANTE</b>	45
<b>VI.1. Il mercato geografico rilevante della produzione e vendita di cemento</b>	45
<b>VI.2. L'analisi strutturale del mercato della produzione e vendita di cemento</b>	47
<b>VI.3. L'analisi della prossimità concorrenziale nel mercato della produzione e vendita del cemento.</b>	48
<b>VI.4. Il mercato della produzione e vendita del calcestruzzo</b>	49
<b>VI.5. I rapporti verticali tra il mercato del cemento ed il mercato del calcestruzzo</b>	50
<b>VII. VALUTAZIONI</b>	50
<b>VII.1. Il mercato rilevante e l'analisi strutturale</b>	50
<i>VII.1.1. Il mercato rilevante della produzione e vendita del cemento</i>	50
<i>VII.1.2. L'analisi strutturale</i>	54
<i>VII.1.3. Il mercato rilevante del calcestruzzo e l'analisi strutturale</i>	58
<i>VII.1.4. Il mercato rilevante del clinker e l'analisi strutturale</i>	59
<b>VII.2. Gli effetti dell'operazione</b>	59
<i>VII.2.1. Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del cemento</i>	59
<i>VII.2.2. Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del calcestruzzo</i>	66
<i>VII.2.3. Analisi degli effetti unilaterali dell'Operazione nel mercato del clinker</i>	67

VII.2.4.	<i>Analisi degli effetti verticali dell’Operazione nel mercato del cemento e del calcestruzzo</i>	67
VII.2.4.a.	<i>Capacità di precludere</i>	70
VII.2.4.b.	<i>Incentivo a precludere</i>	70
VII.2.4.c.	<i>Effetti sulla concorrenza a valle</i>	72
VII.2.5.	<i>Analisi degli effetti verticali dell’Operazione nel mercato del clinker e del cemento</i>	73
<b>VII.3.</b>	<b>Le modifiche all’operazione proposte dalla parte notificante</b>	73
VII.3.1.	<i>Misura 1</i>	73
VII.3.1.a.	<i>Valutazione della misura</i>	75
VII.3.2.	<i>Misura 2</i>	76
VII.3.2.a.	<i>Valutazione della misura</i>	76
VII.3.3.	<i>Misura 3 e 4</i>	77
VII.3.3.a.	<i>Valutazione delle misure</i>	77
VII.3.4.	<i>Misura 5 e 6</i>	77
VII.3.5.	<i>Valutazione della misura</i>	78
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	78

## APPENDICE TECNICA

### **I. La determinazione della *catchment area* sulla base del raggio di percorrenza stradale tra l’impianto di Fanna e i comuni italiani, austriaci, sloveni e croati.**

1. Per la delimitazione della *catchment area* si è proceduto ad identificare tutti i comuni (austriaci, croati, italiani e sloveni) che distano meno di 250 km o meno di 190 km da Fanna.
2. La Parte notificante ha scelto di selezionare per il calcolo delle distanze su Tom Tom il percorso “più breve”. Spesso (ma non sempre) la strada più corta è quella che non prevede l’impiego dell’autostrada. Tale strada compare anche tra i risultati che si ottengono utilizzando Google Maps ma con tempi di percorrenza molto più lunghi. In altri casi, il percorso previsto da Tom Tom non è contemplato nei percorsi in auto di Google Maps, e distanze simili si ottengono solo se si sceglie il percorso a piedi. Anche ammettendo che questi percorsi siano accessibili a un camion, le distanze più brevi calcolate dalla Parte corrispondono a tempi di percorrenza molto più lunghi, fino a oltre 200 minuti di differenza. In tali casi il percorso scelto dalla Parte risulta meno efficiente e verosimilmente non utilizzabile per il trasporto del cemento.
3. Di conseguenza, con un approccio conservativo e favorevole alla Parte, si è scelto di utilizzare le distanze fornite dalla Parte, a eccezione dei casi in cui il tempo di percorrenza del percorso indicato dalla Parte supera di almeno 60 minuti quello calcolato con “*Distance Matrix*” di Google Maps, selezionando il percorso “migliore” che tiene conto della viabilità e del tempo impiegato. In questi casi, ci si è basati sulla distanza calcolata con Google Maps.
4. La scelta di apportare degli aggiustamenti al database fornito dalla Parte, piuttosto che usare direttamente le distanze calcolate con Google Maps, è dipesa dalla presenza di altri fattori che avrebbero potuto generare delle differenze o degli errori. Tra questi: 1) la scelta di destinazioni diverse all’interno di un comune (ad esempio, la città più grande del comune), può comportare

deviazioni fino a 20 km; 2) l'algoritmo per il calcolo dei percorsi può differire sostanzialmente (ad esempio, tenendo conto delle gerarchie stradali, ecc.) e dipende sempre dalle impostazioni di base e da determinati presupposti del modello; 3) diverse situazioni del traffico, lavori stradali, omonimia di alcuni comuni possono influire sul calcolo delle distanze.

## II. Il calcolo del Guppi orizzontale nel mercato del cemento

5. Il grado di pressione concorrenziale che Fanna e Alpacem esercitano l'uno sull'altro dipende in primo luogo dal grado di prossimità concorrenziale esistente tra esse. I *diversion ratio* (di seguito, "DR") tra le Parti colgono esattamente questo. Infatti, quanto più elevati sono i DR tra le imprese oggetto della concentrazione, tanto più elevate saranno le vendite che la concentrazione consentirà di internalizzare, rendendo profittevoli aumenti di prezzo<sup>67</sup>. I DR che rilevano ai fini di questa analisi sono quelli "orizzontali", ovvero l'aumento delle vendite "catturato" dagli altri impianti di Alpacem a seguito di un aumento del prezzo del cemento venduto dall'impianto di Fanna.

6. La formula utilizzata è la seguente:  $DR_{F-A} = m_A / PF$

Dove:

- $m_A$  è il margine unitario medio (€/m<sup>3</sup>) sui costi variabili di Alpacem;
- $PF$  è il prezzo medio del cemento prodotto dall'impianto di Fanna;
- $DR_{F-A}$  è il DR da Fanna ad Alpacem.

7. Per quanto riguarda il margine unitario medio, in maniera conservativa si è usato il margine di Alpacem Cementi Italia S.p.A., inferiore a quello dell'impianto di Salonit.

8. Il *diversion ratio* = volumi dirottati verso Alpacem / volumi totali Fanna. Il DR è stato calcolato sulla base delle risposte dei clienti di Fanna alla domanda su qual è il fornitore alternativo al quale si rivolgerebbero in caso di chiusura dell'impianto di Fanna. Se il cliente ha indicato solo Alpacem come alternativa, allora al numeratore del DR è stato usato il totale dei volumi acquistati da Fanna da quel cliente (media tra 2022 e 2023). Se il cliente ha indicato più di un fornitore alternativo, allora i volumi acquistati da Fanna sono stati ripartiti tra le alternative sulla base della proporzione in cui il cliente già acquistava da questi fornitori. Pertanto, solo una quota dei volumi acquistati da Fanna da quel cliente, proporzionale ai volumi acquistati attualmente da Alpacem, contribuisce nel numeratore al calcolo del DR. Nel caso il cliente abbia indicato come alternativa fornitori dai quali attualmente non si rifornisce o nel caso in cui l'informazione sui volumi acquistati da ogni impianto non fosse disponibile, allora l'ammontare è stato ripartito in parti uguali tra le alternative indicate e ad Alpacem è stata assegnata una quota pari a 1/N del volume che il cliente acquista da Fanna, dove N è il numero di alternative indicate. Questa circostanza si è verificata per un solo cliente. Al denominatore sono stati usati i volumi totali acquistati dall'impianto di Fanna dai clienti che hanno risposto alla domanda indicando almeno un fornitore alternativo.

9. L'esercizio è stato ripetuto escludendo dal calcolo i clienti stranieri.

<sup>67</sup> Ciò in quanto prima della concentrazione, se una delle Parti avesse aumentato i prezzi, avrebbe perso una porzione delle proprie vendite a vantaggio (tra gli altri, anche) dell'altra Parte. Dopo la concentrazione tale vincolo competitivo viene eliminato, cosicché la nuova entità ha un maggiore incentivo ad accrescere i prezzi di vendita dei propri prodotti. La forza del vincolo concorrenziale eliminato dalla concentrazione è tanto più forte quanto più forte è la relazione di sostituibilità tra i prodotti (in questo contesto le catene di vendita) delle Parti.

### III. L'analisi degli effetti verticali cemento/calcestruzzo

#### Metodologia generale

**10.** Obiettivo dell'analisi è quello di valutare l'impatto concorrenziale dell'operazione in esame (di seguito, "Operazione") nei mercati del calcestruzzo verticalmente collegati al mercato del cemento. Il punto centrale dell'analisi è la valutazione degli incentivi ad aumentare i prezzi del cemento fornito da Alpacem/Fanna (prezzi *upstream*) da parte della *merged entity* per effetto dell'Operazione.

Tale cemento è utilizzato prevalentemente da *[omissis]*, principali concorrenti di Alpacem nei mercati del calcestruzzo. L'Operazione potrebbe, dunque, determinare un incentivo ad adottare strategie di *input foreclosure* quantomeno nei confronti di *[omissis]* e *[omissis]*, a beneficio di Alpacem. Per quanto riguarda Superbeton, si ritiene che tale rischio esista in maniera ridotta in quanto quest'ultima dispone di asset produttivi nel cemento che potrebbe usare in misura maggiore in caso di un aumento di prezzo da parte di Alpacem. Per questa ragione, in un'ottica favorevole alla Parte, i rischi di preclusione verticale nei confronti di Superbeton non saranno ulteriormente analizzati.

**11.** Detti incentivi dipendono sostanzialmente dal grado di pressione concorrenziale che *[omissis]* esercitano su Alpacem (e viceversa) nei mercati del calcestruzzo, dalla profittabilità di tali mercati, nonché dal rapporto tra il prezzo del calcestruzzo e quello del cemento.

**12.** Il grado di pressione concorrenziale che *[omissis]* e Alpacem esercitano l'uno sull'altro dipende in primo luogo dal grado di prossimità concorrenziale esistente tra esse. I DR tra le Parti colgono esattamente questo. Infatti, quanto più elevati sono i DR tra le imprese oggetto della concentrazione, tanto più elevate saranno le vendite che la concentrazione consentirà di internalizzare, rendendo profittevoli aumenti di prezzo<sup>68</sup>. I DR che rilevano ai fini di questa analisi sono quelli 'verticali', ovvero l'aumento delle vendite "catturato" da Alpacem calcestruzzi a seguito di un aumento del prezzo del cemento a *[omissis]* da parte della *merged entity*.

**13.** Nel caso di specie, alla luce della natura sostanzialmente omogenea del prodotto erogato nonché della natura preminente assunta dal prezzo quale variabile competitiva, i DR tra le Parti sono stati stimati sulla base delle loro quote di mercato, calcolate in termini di volumi prodotti. Ciò implica, quindi, che la capacità di una delle due Parti di catturare le vendite perse dell'altra, a valle di un aumento di prezzo da parte di quest'ultima, è proporzionale alla sua quota di mercato<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Ciò in quanto prima della concentrazione, se una delle Parti avesse aumentato i prezzi, avrebbe perso una porzione delle proprie vendite a vantaggio (tra gli altri, anche) dell'altra Parte. Dopo la concentrazione tale vincolo competitivo viene eliminato, cosicché la nuova entità ha un maggiore incentivo ad accrescere i prezzi di vendita dei propri prodotti. La forza del vincolo concorrenziale eliminato dalla concentrazione è tanto più forte quanto più forte è la relazione di sostituibilità tra i prodotti (in questo contesto le catene di vendita) delle Parti.

<sup>69</sup> In linea generale, i DR tra due imprese (A e B) coinvolte da un'operazione di concentrazione possono essere calcolati, sulla base delle rispettive quote di mercato (QdM), come segue:

$$DR_{A>B} = \frac{QdM_B}{1 - QdM_A} \quad (n.1)$$

$$DR_{B>A} = \frac{QdM_A}{1 - QdM_B} \quad (n.2)$$

dove la formula n.1 indica lo spostamento su B di una parte dei volumi venduti originariamente da A a valle di un aumento dei prezzi di A, mentre la formula n. 2 stima la porzione di volumi persi da B a causa di un aumento dei suoi prezzi che viene ricatturata da A ad esito dell'operazione di concentrazione.

14. L'altro *driver* degli incentivi ad aumentare i prezzi derivante dalla concentrazione è la profittabilità delle vendite 'ricatturate' a valle e a monte. L'incentivo ad aumentare i prezzi sarà tanto più forte quanto maggiormente profittevoli saranno le vendite ricatturate, ovvero quanto maggiori sono i margini realizzati su queste ultime.

15. La peculiarità di tale analisi risiede nel fatto che le Parti possono "recuperare" i volumi persi a causa dell'incremento di prezzo in fasi della filiera diverse rispetto a quella in cui si realizza tale aumento. La metodologia di analisi utile a catturare tali peculiarità è basata sui cd. vGUPPI ("vertical Gross Upward Pricing Pressure")<sup>70</sup>. Nei paragrafi che seguono si dà conto delle modalità con cui tale impianto metodologico è stato utilizzato al fine di esaminare possibili strategie di *input foreclosure* derivanti dall'Operazione.

*Incentivi ad aumentare i prezzi derivanti dall'Operazione*

16. Un possibile rischio di deterioramento delle condizioni competitive dei mercati a danno dei consumatori scaturisce dal fatto che Alpacem, ad esito dell'Operazione, possa aumentare il prezzo del cemento a [omissis]. Ciò comporta una perdita dei volumi a monte acquistati da [omissis] e, di conseguenza, una riduzione della propria attività nella vendita di calcestruzzo a valle. Una parte dei volumi persi da [omissis] a valle, conseguente alla decisione di aumentare il prezzo dei servizi di terminal, viene tuttavia ricatturata da Alpacem, il principale concorrente di [omissis]. Tale meccanismo potrebbe innescare un incentivo all'aumento del prezzo del cemento dell'impianto di Fanna, che *post merger* sarà controllato da Alpacem e/o da altri impianti del Gruppo Alpacem.

17. In questo contesto, l'indice vGUPPI<sub>u</sub> misura i profitti ricatturati a valle tramite Alpacem calcestruzzi in rapporto ai ricavi persi nelle vendite di cemento a monte per effetto dell'aumento del suo prezzo.

$$vGUPPI_u = \frac{\text{profitti ricatturati a valle}}{\text{ricavi persi nella fase a monte}} \quad (1)$$

18. Nello specifico, l'indice nei confronti di [omissis], che si rifornisce dall'impianto di Fanna, può essere espresso come segue:

$$vGUPPI_{Fanna} = \frac{DR_{[conc1]>Alpacem} * m_{Alpacem} / W_{Fanna}}{1 + M_{[conc1]} * E_{SR} / E_P} \quad 71 \quad (2)$$

dove

- $DR_{[conc1]>Alpacem}$  è il DR, nel mercato del calcestruzzo, da [omissis] a Alpacem;
- $m_{Alpacem}$  è il margine unitario medio (€/m<sup>3</sup>) sui costi variabili di Alpacem;
- $W_{Fanna}$  è il prezzo medio del cemento prodotto dall'impianto di Fanna;

<sup>70</sup> Moresi S., Salop S. (2013), "VGUPPI: Scoring Unilateral Pricing Incentive in Vertical Mergers", *Antitrust Law Journal* Vol. 79, No. 1.

<sup>71</sup> Equazione (5) di Moresi S., Salop S. (2013), op. cit

- $M_{[conc1]}$  è il margine prezzo/costo, espresso in percentuale del prezzo, di *[omissis]* per il calcestruzzo;
- $E_{SR}$  è un'elasticità che misura "quanto" facilmente *[omissis]* potrebbe sostituire il cemento acquistato da Fanna con cemento prodotto da altri player; e
- $E_P$  è un'elasticità che misura 'quanto' facilmente *[omissis]* potrebbe ribaltare a valle l'aumento di prezzo del cemento nel mercato del calcestruzzo.

Seguendo Moresi S., Salop S. (2013),  $E_{SR}$  e  $E_P$  possono essere stimate come segue:

$$E_{S[conc1]} = \frac{1}{M_{Fanna}} - E * E_P \quad 72$$

(3)

$$E_P = PTR_{[conc1]} * \frac{W_{Fanna}}{P_{[conc1]}} \quad 73$$

(4)

dove

- $M_{Fanna}$  è il margine prezzo/costo, espresso in percentuale del prezzo, dell'impianto di Fanna;
- $E$  è l'elasticità della domanda di calcestruzzo rispetto al prezzo, assunta, come suggerito da Moresi S., Salop S. (2013), pari a 1;
- $PTR_{[conc1]}$  è il tasso di ribaltamento a valle dell'aumento del costo del cemento dall'impianto di Fanna sul prezzo del calcestruzzo; e
- $P_{[conc1]}$  è il prezzo medio (per  $m^3$ ) del calcestruzzo venduto da *[omissis]*.

Allo stesso modo è possibile scrivere le equazioni (2)-(4) per *[omissis]*, che, a differenza di *[omissis]*, si rifornisce di cemento prevalentemente dallo stabilimento di San Vito al Tagliamento di Alpacem.

$$vGUPPI_{Alpacem} = \frac{DR_{[conc2]>Alpacem} * m_{Alpacem} / W_{Alpacem}}{1 + M_{[conc2]} * E_{SR} / E_P}$$

(2bis)

<sup>72</sup> Equazione (9) di Moresi S., Salop S. (2013), cit.

<sup>73</sup> Equazione (10) di Moresi S., Salop S. (2013), cit.

$$E_{S[conc2]} = \frac{1}{M_{Alpacem}} - E * E_P$$

(3bis)

$$E_P = PTR_{[conc2]} * \frac{W_{Alpacem}}{P_{conc2}}$$

(4bis)

19. I  $DR_{[conc1]>Alpacem}$  e  $DR_{[conc2]>Alpacem}$  e sono stati stimati assumendo che la capacità di catturare i volumi persi da *[omissis]* nel mercato del calcestruzzo sia proporzionale alla quota di mercato di Alpacem in tale mercato:

$$DR_{conc1>Alpacem} = \frac{QdM_{Alpacem}}{1 - QdM_{[conc1]}}$$

(5)

$$DR_{conc2>Alpacem} = \frac{QdM_{Alpacem}}{1 - QdM_{[conc2]}}$$

(6)

dove:

-  $QdM_{Alpacem}$ ,  $QdM_{conc2}$  e  $QdM_{conc1}$  sono rispettivamente le quote di mercato di Alpacem, *[omissis]* e *[omissis]* in volume, misurate all'interno di ciascun mercato del calcestruzzo interessato dall'operazione in esame.

20. L'indice vGUPPIu cattura l'incentivo di Alpacem ad aumentare il prezzo a monte del cemento fornito dall'impianto di Fanna o da altri impianti di Alpacem. Un aumento di tale prezzo comporta un aumento del costo marginale delle imprese che acquistano cemento, il che si riverbererà a sua volta sui i prezzi a valle del calcestruzzo.

21. L'indice vGUPPIr misura l'incentivo delle imprese a valle destinatarie dell'aumento del prezzo a monte (*[omissis]* nel nostro caso) ad aumentare a loro volta i prezzi. In altre parole, l'indice vGUPPIr 'converte' l'incentivo ad aumentare i prezzi a monte in un corrispondente incentivo all'aumento dei prezzi a valle. L'indice vGUPPIr per *[omissis]* può essere espresso come segue:

$$vGUPPI_{conc1} = vGUPPI_{Fanna} * PTR_{Fanna} * \frac{W_{Fanna}}{P_{conc1}} * (1 - vGUPPI_{Fanna} * PTR_{Fanna} * E_{Sconc1}) \quad 74 (7)$$

dove:

-  $PTR_{Fanna}$  è il tasso di ribaltamento a valle dell'aumento dei costi dell'impianto di Fanna sul prezzo del cemento.

22. La corrispondente equazione per *[omissis]* può essere espressa come segue:

$$vGUPPI_{conc2} = vGUPPI_{Alpacem} * PTR_{Alpacem} * \frac{W_{Alpacem}}{P_{conc2}} * (1 - vGUPPI_{Alpacem} * PTR_{Alpacem} * E_{Sconc2}) \quad (7bis)$$

*Stima delle variabili*

23. La stima dei vGUPPI richiede, oltre ai DR, informazioni su prezzi e margini sia per il cemento che per il calcestruzzo. Per quanto riguarda i prezzi del cemento, i prezzi medi unitari del cemento sono stati ottenuti come segue:

- $m_{Alpacem}$  è il margine medio del calcestruzzo venduto da Alpacem Calcestruzzi Italia S.r.l., ottenuto dividendo i ricavi inclusivi del trasporto per la quantità venduta;
- $W_{Fanna}$  è il prezzo medio del cemento prodotto dall'impianto di Fanna, ottenuto dividendo i ricavi inclusivi del trasporto per la quantità venduta;
- $P_{conc1}$  è il prezzo medio (per  $m^3$ ) del calcestruzzo venduto da *[omissis]*;
- $M_{conc1}$  è il margine prezzo/costo, espresso in percentuale del prezzo, di *[omissis]* per il calcestruzzo, ottenuto considerando che con un  $m^3$  di cemento si ottengono  $4 m^3$  di calcestruzzo e che il costo del cemento rappresenta circa il 35% dei costi per la produzione del calcestruzzo;
- $M_{Fanna}$  è il margine prezzo/costo, espresso in percentuale del prezzo, di Fanna per il cemento;
- $W_{Alpacem}$  è il prezzo medio del cemento di Alpacem, ottenuto dividendo i ricavi inclusivi del trasporto (al netto dei ricavi infragruppo) di Alpacem Italia Cementi S.p.A. (impianti di Cadola e San Vito al Tagliamento) per la quantità venduta (sempre al netto dei volumi infragruppo);
- $P_{conc2}$  è il prezzo medio (per  $m^3$ ) del calcestruzzo venduto da *[omissis]*, ottenuto come la media semplice dei prezzi medi degli impianti di Roveredo in Piano, San Vito al Tagliamento, Maniago, Fagagna e Cimolais;
- $M_{conc2}$  è il margine di contribuzione di *[omissis]* per il calcestruzzo, ottenuto dividendo il margine di contribuzione della gestione caratteristica per i ricavi (sempre della gestione caratteristica); e

<sup>74</sup> Equazione (6) di Moresi S., Salop S. (2013), op. cit.

-  $M_{Alpacem}$  è il margine di Alpacem per il cemento, ottenuto dividendo il margine di contribuzione di Alpacem Italia Cementi S.p.A. (impianti di Cadola e San Vito al Tagliamento) per i relativi ricavi;

La tabella che segue mostra i valori delle variabili utilizzate nella stima dei vGUPPI.

*Variabili utilizzate (2022)*

$m_{Alpacem}$ (€/m <sup>3</sup> )	$W_{Fanna}$ (€/m <sup>3</sup> )	$P_{conc1}$ (€/m <sup>3</sup> )	$M_{conc1}$ (%)	$M_{Fanna}$ (%)	$W_{Alpacem}$ (€/m <sup>3</sup> )	$P_{conc2}$ (€/m <sup>3</sup> )	$M_{conc2}$ (%)	$M_{Alpacem}$ (%)
[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

**24.** Come indicato in precedenza, i *diversion ratios* sono stati stimati in base alle quote di mercato di Alpacem e [omissis]. La tabella che riporta i valori dei DR utilizzati nelle formule indicate in precedenza.

**Diversion ratio**

impianto/mercato	DR_ <i>[omissis]</i>	DR_ <i>[omissis]</i>
Majano	[50-60]	[40-50]
Martignacco	[40-50]	[20-30]
Pordenone	[30-40]	[20-30]
Ronchi dei Legionari	[90-100]	[60-70]
S. Michele al Tagliamento	[10-20]	[0-10]
Venezia	[40-50]	[20-30]
Buja	[50-60]	[40-50]
Fontanafredda	[30-40]	[20-30]
Forgaria del Friuli	[40-50]	[30-40]
Gonars	[60-70]	[40-50]
Pavia di Udine	[60-70]	[40-50]
Premariacco	[50-60]	[30-40]
San Vito al Tagliamento	[20-30]	[10-20]
Savogna d'Isonzo	[70-80]	[50-60]
Susegana Frazione Colfosco	[0-10]	[0-10]
Cordignano	[10-20]	[0-10]
Eraclea	[10-20]	[10-20]
Castions di Strada	[50-60]	[30-40]
Fossalta di Portogruaro	[10-20]	[10-20]
Gradisca d'Isonzo	[80-90]	[30-40]
Mansuè	[10-20]	[10-20]
San Donà di Piave	[10-20]	[0-10]
Susegana Frazione Ponte della Priula	[0-10]	[0-10]
Cessalto	[0-10]	[0-10]
Montebelluna	[40-50]	[50-60]

25. Infine, il tasso di ribaltamento a valle dell'aumento dei costi (PTR) sia del cemento che del calcestruzzo è stato assunto pari a 0,75. Sul punto si rileva come le autorità di concorrenza inglesi (CMA e predecessori) abbiano consistentemente usato valori compresi tra 0,5 e 1, a seconda delle specifiche condizioni di concorrenza<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a0b108ded915d0ade60db6e/appendices-and-glossary-tesco-booker-provisional-findings.pdf>, §87.

*Risultati*

**26.** La Tabella che segue riporta le stime dei vGUPPI per ciascun mercato del calcestruzzo interessato dall'operazione in esame.

**27.** Come indicato in precedenza, il vGUPPIu misura l'incentivo da parte di Alpacem/Fanna ad aumentare il prezzo del cemento in considerazione del fatto che, nei mercati del calcestruzzo dove *[omissis]* competono con Alpacem, ciò avvantaggerà quest'ultima. Come si può vedere, l'indice vGUPPIu per *[omissis]* supera le soglie di attenzione normalmente considerate per 11 dei 25 mercati del calcestruzzo considerati<sup>76</sup>. Si tratta di: Majano, Martignacco, Ronchi dei Legionari, Buja, Gonars, Pavia di Udine, Premariacco, Savogna d'Isonzo, Castions di Strada, Gradisca d'Isonzo e Montebelluna. Ciò indica un forte incentivo ad aumentare il prezzo del cemento da parte del Gruppo Alpacem per effetto della presente operazione.

**28.** Ciò non significa, tuttavia, che i prezzi a valle aumenteranno necessariamente come conseguenza dell'aumento del prezzo a monte. Ad esempio, nel caso in cui il prezzo dei servizi a monte rappresenti una frazione molto piccola del prezzo di quelli a valle potrebbe ben accadere che a un forte incentivo ad aumentare il prezzo a monte non corrisponda un incentivo altrettanto forte ad aumentare i prezzi a valle. Per questo motivo, nel corso della presente analisi è stato stimato anche l'indice vGUPPIr, che misura l'incentivo ad aumentare il prezzo a valle da parte dei concorrenti destinatari degli aumenti dei prezzi a monte. Nel caso di specie, il costo del cemento rappresenta circa il 35% dei costi per la produzione del calcestruzzo, il che spiega perché i vGUPPIr non sono drasticamente inferiori ai vGUPPIu.

**29.** Nel caso di specie l'indice vGUPPIr è stato stimato per *[omissis]* e cattura l'incentivo per questi ultimi ad aumentare il prezzo del calcestruzzo come conseguenza dell'aumento del prezzo del cemento. Anche tale indice per *[omissis]* assume valori superiori alle soglie di attenzione normalmente considerate per 11 dei 25 mercati analizzati, confermando quindi un forte incentivo ad aumentare il prezzo del calcestruzzo.

**30.** Diversamente, la presente analisi non mostra incentivi altrettanto forti all'aumento del prezzo del cemento, e di conseguenza, a *[omissis]*.

---

<sup>76</sup> Nel caso inglese Tesco/Booker sono state considerate soglie di attenzione per il vGUPPI del 5-10%. Cfr. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a0b108ded915d0ade60db6e/appendices-and-glossary-tesco-booker-provisional-findings.pdf>.

Indici vGUPPIu e vGUPPIr per [omissis] e [omissis] (2022)

impianto/mercato	[omissis] (%)		[omissis] (%)	
	vGUPPIu	vGUPPIr	vGUPPIu	vGUPPIr
<b>Majano</b>	>10	[5-10]		
<b>Martignacco</b>	[5-10]	[5-10]		
Pordenone	[5-10]	[5-10]	2	2
<b>Ronchi dei Legionari</b>	>15	>10		
S. Michele al Tagliamento	<5	<5		
Venezia	[5-10]	[5-10]		
<b>Buja</b>	>10	[5-10]		
Fontanafredda	[5-10]	[5-10]	<5	<5
Forgaria del Friuli	[5-10]	[5-10]	<5	<5
<b>Gonars</b>	>10	[5-10]		
<b>Pavia di Udine</b>	>10	[5-10]		
<b>Premariacco</b>	[5-10]	[5-10]		
San Vito al Tagliamento	[5-10]	<5	<5	<5
<b>Savogna d'Isonzo</b>	>10	[5-10]		
Susegana Frazione Colfosco	<5	<5		
Cordignano	<5	<5	<5	<5
Eraclea	<5	<5		
<b>Castions di Strada</b>	[5-10]	[5-10]		
Fossalta di Portogruaro	<5	<5		
<b>Gradisca d'Isonzo</b>	>15	>10		
Mansuè	<5	<5		
San Donà di Piave	<5	<5		
Susegana Frazione Ponte della Priula	<5	<5		
Cessalto	<5	<5		
<b>Montebelluna</b>	[5-10]	[5-10]	[5-10]	<5

Nota: I vGUPPIu e vGUPPIr per [omissis] sono stati stimati nei soli mercati del calcestruzzo in cui [omissis] ha una quota di mercato non inferiore al 10%.

31. Si osserva, infine, che in un'ottica favorevole alla parte non si è tenuto conto del fatto che [omissis] e [omissis] potrebbero essere entrambe destinatarie di un aumento del prezzo del cemento. In questo caso, i diversion ratio utilizzati nelle formule riportate in precedenza andrebbero 'corretti' per tenere conto di tale fattore, soprattutto nei mercati in cui [omissis] è un *player* non trascurabile.

Questa ‘correzione’ comporta una revisione al rialzo dei diversion ratio, rafforzando quindi gli incentivi al rialzo dei prezzi.

32. I relativi DR “corretti” possono essere espressi come segue:

$$DR_{[conc1]>Alpacem}^{Agg} = \frac{DR_{GBT>Alpacem}}{1 - DR_{conc2>conc1}}$$

(8)

$$DR_{[conc2]>Alpacem}^{Agg} = \frac{DR_{GBT>Alpacem}}{1 - DR_{conc1>conc2}}$$

(9)

33. La tabella seguente mostra i valori degli indici vGUPPIu e vGUPPIr utilizzando i DR “corretti” nelle equazioni (2)-(7). Come si può vedere, ciò comporta che anche Pordenone, Fontanafredda e San Vito al Tagliamento divengano problematici per effetto della presente operazione.

Indici vGUPPIu e vGUPPIr per [omissis] e [omissis] (2022) con diversion ratio ‘corretti’

impianto/mercato	[omissis] (%)		[omissis] (%)	
	vGUPPIu	vGUPPIr	vGUPPIu	vGUPPIr
Pordenone	>10	>10	<5	<5
Fontanafredda	>10	>10	<5	<5
Forgaria del Friuli	>10	[5-10]	<5	<5
San Vito al Tagliamento	[5-10]	[5-10]	<5	<5
Cordignano	<5	<5	<5	<5
Montereale Valcellina	>10	[5-10]	[5-10]	<5

Nota: I vGUPPIu e vGUPPIr per [omissis] sono stati stimati nei soli mercati del calcestruzzo in cui [omissis] ha una quota di mercato non inferiore al 10%.

**C12644 - A2A/RAMO D'AZIENDA DI E-DISTRIBUZIONE**

*Provvedimento n. 31298*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 luglio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società A2A S.p.A., pervenuta il 27 maggio 2024;

VISTA la richiesta di informazioni inviata, in data 19 giugno 2024, ad A2A S.p.A. con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni e la documentazione inviate in risposta alla richiesta di informazioni del 19 giugno 2024 da A2A S.p.A. in data 28 giugno 2024 e da E-Distribuzione S.p.A., Enel S.p.A. e Enel Italia S.p.A. in data 28 giugno 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. A2A S.p.A. (di seguito, "A2A") è una società *multiutility* a capo dell'omonimo gruppo societario, che opera principalmente nei mercati della produzione, distribuzione e vendita di energia elettrica, della vendita e distribuzione del gas naturale, della produzione, distribuzione e vendita di calore tramite reti di teleriscaldamento, della gestione dei rifiuti e della gestione del ciclo idrico integrato. A2A è soggetta al controllo congiunto del Comune di Milano e del Comune di Brescia, ciascuno dei quali detiene il 25% del capitale sociale. Altri comuni detengono il 4,5% del capitale sociale; il rimanente 45,5% è detenuto da investitori istituzionali e *retail*.

2. Il gruppo A2A ha realizzato, nel 2023, un fatturato pari a circa 14,8 miliardi di euro a livello mondiale, di cui [10-20]\* miliardi di euro in Italia.

3. Oggetto di acquisizione è un ramo d'azienda di proprietà di E-Distribuzione S.p.A. (di seguito, "E-Distribuzione"), costituito dal complesso di beni e rapporti giuridici organizzati da E-Distribuzione per l'esercizio dell'attività di distribuzione e misura di energia elettrica in [50-150] comuni della cinta Ovest-Sud-Est di Milano e in [10-20] comuni della Valtrompia (di seguito, "Ramo d'Azienda"). E-Distribuzione è una società del gruppo Enel e principale operatore attivo nel mercato

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

della distribuzione di energia elettrica in Italia, dove attualmente gestisce oltre 1.100.000 km di rete raggiungendo oltre 7.400 comuni.

4. Nel 2023, il fatturato del ramo d'azienda in questione è stato di [100-567] milioni di euro, interamente realizzati in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di A2A di una partecipazione pari al 90% del capitale sociale di una società a responsabilità limitata di nuova costituzione (di seguito, "Target") interamente detenuta da E-Distribuzione a favore della quale E-Distribuzione abbia previamente conferito il Ramo d'Azienda con efficacia sostanzialmente simultanea al trasferimento del 90% del capitale sociale di Target a favore di A2A. A seguito dell'Operazione, A2A deterrà il controllo esclusivo di Target e, dunque, del Ramo d'Azienda; il rimanente 10% dell'azionariato di Target rimarrà di E-Distribuzione.

6. L'Operazione rientra nel progetto di A2A di accrescere la gestione di infrastrutture strategiche a sostegno del processo di elettrificazione dei consumi, consentendole di realizzare e remunerare maggiori investimenti sulla rete della distribuzione di energia elettrica e conseguire sinergie operative nella regione della Lombardia, dove il gruppo A2A è già operativo.

7. Al *closing* dell'Operazione, A2A ed E-Distribuzione sottoscriveranno un contratto di opzione e patto parasociale (di seguito, "Contratto di Opzione e Patto Parasociale") che regola, *inter alia*: (i) l'assunzione delle decisioni da parte degli organi sociali di Target e (ii) l'acquisto o la vendita della partecipazione di minoranza di E-Distribuzione in Target.

8. Con riferimento al primo punto, il Contratto di Opzione e Patto Parasociale prevede che: (i) un membro del consiglio di amministrazione di Target sia nominato da E-Distribuzione, mentre gli altri membri sono nominati da A2A; (ii) diritti di veto di E-Distribuzione, limitati a operazioni straordinarie e modifiche statutarie; (iii) meccanismi volti a evitare che l'amministratore nominato da E-Distribuzione venga in possesso di, o utilizzi, informazioni sensibili relative alle gare per la concessione di servizi di distribuzione di energia elettrica.

9. Con riferimento all'acquisto/vendita della quota di minoranza di E-Distribuzione in Target, il Contratto di Opzione e Patto Parasociale prevede un meccanismo di opzioni incrociate di acquisto (a favore di A2A) e di vendita (a favore di E-Distribuzione) relativamente a tale quota, esercitabili secondo tempistiche prestabilite o al ricorrere di determinate circostanze (*e.g.* la pubblicazione di bandi di gara per la concessione di servizi di distribuzione di energia elettrica). Fermo restando tale meccanismo di opzioni, la quota di E-Distribuzione in Target è oggetto di un vincolo di intrasferibilità della durata di cinque anni, al termine dei quali A2A ha un diritto di prelazione sul trasferimento di tale quota.

10. Parte integrante dell'Operazione sono alcune clausole di acquisto di servizi strumentali all'attività del Ramo d'Azienda volte a garantire la continuità operativa di Target. In particolare, Target acquisterà da E-Distribuzione: (i) servizi riferiti al telecontrollo per la conduzione in tempo reale; (ii) servizi riferiti all'esercizio programmato; (iii) la rendicontazione di eventuali disservizi; (iv) il mantenimento e la gestione del telecontrollo centrale; (v) servizi di *cyber security* e (vi) attività di formazione. Tale accordo avrà una durata di due anni, con la possibilità di prorogarlo di ulteriori

due anni. Secondo un ulteriore accordo, Target acquisterà da Enel Global Services S.r.l. (società del gruppo Enel) servizi di telegestione degli apparati di misura. Tale accordo avrà una durata di due anni, con la possibilità di prorogarlo per un periodo non superiore a sei mesi.

**11.** A2A e E-Distribuzione prevedono, inoltre, di [omissis].

### **III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE**

**12.** L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

**13.** Gli impegni di acquisto di servizi forniti da E-Distribuzione e Enel Global Services costituiscono delle restrizioni accessorie all'Operazione, in quanto necessari per garantire l'operatività di Target.

### **IV. VALUTAZIONI DELLA CONCENTRAZIONE**

#### ***IV.1. I mercati rilevanti***

**14.** In ragione dell'operatività delle Parti e di Target, i mercati coinvolti dall'Operazione sono: *(i)* il mercato della distribuzione di energia elettrica, *(ii)* i mercati delle future gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di energia elettrica e *(iii)* i mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica, verticalmente collegati ai mercati della distribuzione di energia elettrica.

#### ***IV.1.1. Mercato della distribuzione di energia elettrica***

**15.** L'attività di distribuzione si sostanzia nel trasporto e trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione ad alta, media e bassa tensione per la consegna agli utilizzatori finali. L'attività di distribuzione dell'elettricità attraverso reti locali costituisce una attività separata da (e non sostituibile con) quella di trasmissione attraverso la rete di trasmissione nazionale e rappresenta, quindi, un mercato distinto. La gestione delle reti di distribuzione locali è effettuata sulla base di concessioni estese al territorio di singoli comuni e, pertanto, la dimensione geografica del mercato coincide con le aree comunali oggetto della concessione<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., a titolo esemplificativo: provvedimento n. 30864 del 31 ottobre 2023, C12575 - *Cva Eos-BF Agricola/Agreen Energy*, in Bollettino n. 44/2023; provvedimento n. 30250 del 19 luglio 2022, C12464 - *ACEA/ASM Terni*, in Bollettino n. 30/2022 e provvedimento n. 28337 dell'8 settembre 2020, C12294 - *A2A/Ambiente Energia Brianza*, in Bollettino n. 36/2020.

#### ***IV.1.2. I mercati delle future gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di energia elettrica***

16. Il D.Lgs. n. 79/1999 (il c.d. decreto Bersani) prevede la scadenza delle concessioni attuali nel 2030 e l'organizzazione delle procedure di aggiudicazione entro il 2025<sup>2</sup>. Tuttavia, allo stato attuale non sono ancora state definite né le tempistiche, né le modalità di svolgimento di tali future gare, i criteri di valorizzazione degli investimenti realizzati e quelli di assegnazione delle nuove concessioni, né tantomeno sono stati disegnati gli ambiti territoriali delle singole gare.

#### ***IV.1.3. Mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica***

17. Nella propria consolidata prassi<sup>3</sup>, l'Autorità ha individuato per i mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione, sia domestici che non domestici, ambiti geografici locali e comunque più ristretti di quello nazionale, anche in considerazione dell'importanza del ruolo storicamente svolto a livello locale dalle società di vendita in regime di maggior tutela, come noto collegate alle società che detengono la concessione (locale) per il servizio di distribuzione. A seguito del progressivo abbandono degli esercenti la maggior tutela da parte della maggioranza dei clienti, l'ambito di concorrenza tra gli operatori si è ampliato, pur mantenendosi influenzato dal radicamento storico dei *player* più importanti<sup>4</sup>. Nel caso di specie non si ritiene comunque necessario definire in maniera più accurata l'ambito geografico dei mercati rilevanti della vendita ai clienti (domestici e non domestici) connessi in bassa tensione, in quanto l'esito della valutazione dell'operazione non cambierebbe qualunque fosse la definizione adottata.

18. Il mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici connessi in medio/alta tensione ha, in base alla prassi recente dell'Autorità, dimensione geografica nazionale, dovuta principalmente alle caratteristiche della domanda che interessa tale mercato<sup>5</sup>.

#### ***IV.2. Effetti dell'Operazione sui mercati interessati***

19. Secondo le informazioni comunicate, A2A e Target sono attive nella distribuzione di energia elettrica in vari comuni contigui della regione Lombardia. In particolare, l'Operazione interessa le province di Brescia e Milano. A livello regionale, E-Distribuzione serve oltre il 75% dei POD (*Point*

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. L'articolo 9, comma 2, prevede una profonda riorganizzazione del settore in vista della scadenza delle attuali concessioni: "*Con regolamento del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato [oggi Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica] [...] sentite la Conferenza unificata [...] e l'Autorità dell'energia elettrica e il gas [oggi Autorità di regolazione per energia reti e ambiente], sono stabiliti le modalità, le condizioni e i criteri, iva inclusa la remunerazione degli investimenti realizzati dal precedente concessionario, per le nuove concessioni da rilasciare alla scadenza del 31 dicembre 2030, previa delimitazione dell'ambito, comunque non inferiore al territorio comunale e non superiore a un quarto di tutti i clienti finali. Detto servizio è affidato sulla base di gare da indire, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici, non oltre il quinquennio precedente la medesima scadenza*" (sottolineatura aggiunta).

<sup>3</sup> Cfr. a titolo esemplificativo: provvedimento n. 31004 del 5 dicembre 2023, C12585 - *Acinque/Agesp Energia*, in Bollettino n. 49/2023; provvedimento n. 30864 del 31 ottobre 2023, C12575 - *CVA EOS-BF Agricola/Agreen Energy*, in Bollettino n. 44/2023; provvedimento n. 30770 del 5 settembre 2023, C12562 - *Vivigas/Milano gas e luce*, in Bollettino n. 36/2023; provvedimento n. 30443 del 21 dicembre 2022, C12508 - *Eni Plenitude/Plt Energia-SEF*, in Bollettino n. 2/2023 e provvedimento n. 30416 del 13 dicembre 2022, C12503 - *Axpo Italia-Canarino/Ramo D'azienda Di Green Network*, in Bollettino n. 1/2023.

<sup>4</sup> Cfr., a titolo esemplificativo: provvedimento n. 31188 del 30 aprile 2024, C12626 - *Ecosuntek-Sergio Marinangeli/+Energia*, in Bollettino n. 20/2024; SP182 - *Poste Italiane/Fornitura di energia elettrica e gas*, provvedimento n. 31138 del 26 marzo 2024, in Bollettino n. 13/2024.

<sup>5</sup> Cfr. a titolo esemplificativo: C12585 - *Acinque/Agesp Energia*, cit.; C12575 - *CVA Eos-BF Agricola/Agreen Energy*, cit. e C12562 - *Vivigas/Milano GAS E LUCE*, cit..

of Delivery) e distribuisce oltre il 75% dei volumi di energia elettrica; Target ha una quota pari a [10-15%] riferita ai POD e pari a [10-15%] riferita ai volumi; A2A detiene una quota di circa il 20% in termini di POD serviti e volumi distribuiti. Nella provincia di Brescia, E-Distribuzione detiene una quota di oltre due terzi sia in termini di POD serviti che di volumi distribuiti, mentre la quota riferibile a Target è inferiore al 10%; A2A detiene invece una quota pari al [30-35%] circa sia in termini di POD serviti che di volumi distribuiti. Nella provincia di Milano, come indicato nella Tabella 1, E-Distribuzione ha quote leggermente superiori a quelle di A2A e gran parte di tale quota è rappresentata da Target.

Tabella 1: quote riferite alla provincia di Milano in termini di volumi distribuiti e POD serviti (2023)

Provincia	Tipologia cliente	Operatore	Volumi (%)	POD (%)
Milano	Domestici	ED	[50-55]	[50-55]
		di cui Ramo d'azienda	[40-45]	[35-40]
		A2A	[45-50]	[45-50]
	Non domestici	ED	[60-65]	[50-55]
		di cui Ramo d'azienda	[50-55]	[35-40]
		A2A	[35-40]	[45-50]

Fonte: elaborazioni su dati A2A e E-Distribuzione

**20.** L'Operazione non appare idonea a generare alcun tipo di effetto nel mercato della distribuzione di energia elettrica. Infatti, ciascuna area comunale in cui è attiva una concessione di distribuzione di energia elettrica costituisce un distinto mercato rilevante e A2A e Target non sono attive nei medesimi mercati rilevanti. Pertanto, l'Operazione determina la mera sostituzione di un operatore con un altro nei mercati interessati, coincidenti con il perimetro geografico della concessione.

**21.** Per quanto riguarda i mercati delle future gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di energia elettrica, in assenza di qualsiasi informazione circa le tempistiche di svolgimento delle gare, il perimetro degli ambiti di gara e le modalità di valutazione degli investimenti realizzati dai concessionari uscenti, ogni valutazione concorrenziale appare del tutto ipotetica e condizionata dalle assunzioni effettuate. Tale elevata incertezza in merito alle caratteristiche delle future gare, unitamente agli elementi acquisiti agli atti relativamente alle strategie delle Parti e alla *ratio* dell'operazione, nonché alle loro aspettative sull'evoluzione del contesto regolatorio, non forniscono allo stato attuale elementi idonei a ritenere come probabile l'emergere di criticità concorrenziali in tali mercati a esito dell'operazione.

**22.** Con riferimento agli effetti di tipo verticale, A2A opera, principalmente tramite la propria controllata A2A Energia S.p.A., nei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti (domestici e non domestici) connessi in bassa tensione e a clienti (non domestici) connessi in medio/alta tensione e, più in particolare, nelle aree comunali su cui insistono le concessioni di

distribuzione di Target. In tali aree, A2A serve circa il [5-10] % di clienti domestici connessi in bassa tensione, il [10-15] % di clienti non domestici connessi in bassa tensione e il [15-20] % di clienti non domestici connessi in media tensione; in termini di volumi di energia elettrica venduta, A2A fornisce il [5-10] % di clienti domestici connessi in bassa tensione, il [10-15] % di clienti non domestici connessi in bassa tensione e il [15-20] % di clienti non domestici connessi in media tensione<sup>6</sup>. Tali quote tengono conto anche dei risultati delle recenti aste per l'assegnazione del servizio a tutele gradualmente per i clienti domestici non vulnerabili, che nelle aree su cui insistono le concessioni di distribuzione di Target (*i.e.* Nord 1 e Nord 5) è stato aggiudicato a Enel Energia S.p.A..

**23.** L'Operazione è inidonea a dar luogo a effetti verticali restrittivi in quanto: (*i*) le quote di A2A nei mercati *downstream* connessi alla rete di distribuzione nei comuni dove è operativa la Target sono comunque inferiori al 20%; peraltro, il perimetro geografico dei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione è sicuramente più ampio rispetto all'ambito comunale, mentre per i clienti connessi in media tensione, l'estensione geografica del mercato è nazionale e, pertanto, le quote di A2A riportate sopra potrebbero sovrastimare la posizione competitiva della società; (*ii*) il mercato della distribuzione di energia elettrica è caratterizzato da un sistema di accesso alla rete di distribuzione basato su tariffe regolate applicate obiettivamente e senza discriminazioni a tutti i clienti. A tal proposito, si ricorda che la maggior parte dei processi tecnici e commerciali tra distributore di energia elettrica e venditori sono intermediati da Acquirente Unico S.p.A. attraverso il Sistema Informativo Integrato, che garantisce principio di terzietà attraverso la centralizzazione di tutti i dati relativi alle utenze e delle procedure operative per la gestione delle stesse.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>6</sup> Stime effettuate da A2A sulla base di dati riferiti al 2023.

**C12653 - FONDO ITALIANO D'INVESTIMENTO SGR/INDUSTRIA SALUMI**

*Provvedimento n. 31299*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 luglio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione effettuata dalle Parti, pervenuta in data 1° luglio 2024;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue

**I. LE PARTI**

1. Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A. (di seguito, "Fondo Italiano") è una società per azioni, con sede in Italia, costituita nel 2010. Il Fondo Italiano è attivo nell'ambito del *private equity* e offre servizi di gestione degli investimenti per conto del Fondo Italiano Agri & Food (di seguito, "FIAF") che è un fondo dedicato a investimenti in aziende di piccole e medie dimensioni operanti nel settore agroalimentare.
2. Il controllo di Fondo Italiano è detenuto da CDP Equity S.p.A., con una partecipazione del 55%. CDP Equity S.p.A. è a sua volta controllata da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.<sup>1</sup>.
3. Nel 2023, il fatturato consolidato realizzato in Italia dal gruppo Cassa Depositi e Prestiti è stato pari a circa [30-40]\*miliardi di euro nel mondo, di cui circa [20-30] miliardi di euro nell'Unione europea e [20-30] miliardi in Italia.
4. Trinità S.p.A. - Industria salumi è la società capogruppo del Gruppo Trinità (di seguito e congiuntamente "Gruppo Trinità") che svolge attività di produzione e commercializzazione di prodotti di salumeria. In particolare, il Gruppo Trinità si occupa della produzione e commercializzazione di: (i) prosciutto cotto; (ii) salame; (iii) pancetta; (iv) mortadella; (v) coppa; (vi) arrosto di pollo/tacchino; (vii) guanciale e (viii) altri prodotti residuali. Attualmente il capitale sociale del Gruppo Trinità è detenuto da sette persone fisiche (di seguito, "Soci Attuali")<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. è una società a controllo pubblico, partecipata all'82,77% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e al 15,93% da fondazioni di origine bancaria, con la configurazione di intermediario finanziario non bancario.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> [omissis], [omissis], [omissis], [omissis], [omissis], [omissis] e [omissis].

5. Nel 2023, il fatturato consolidato realizzato in Italia dal Gruppo Trinità è stato pari a circa [35-100] milioni di euro principalmente nell'Unione europea, di cui circa [35-100] milioni in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

6. La concentrazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione del controllo congiunto della società capogruppo del Gruppo Trinità da parte di Fondo Italiano, per conto del fondo mobiliare FIAF, e da parte delle sette persone fisiche attuali soci del Gruppo Trinità (vedi *supra*).

7. L'Operazione sarà attuata mediante la costituzione di una società veicolo, nella forma di società a responsabilità limitata, creata *ad hoc* da Fondo Italiano ("Newco") e indirettamente controllata dallo stesso per il tramite di un ulteriore veicolo societario, appositamente costituito, a sua volta interamente posseduto dal Fondo Italiano ("Topco").

8. Alla data del perfezionamento dell'operazione (*i.e. closing*) sarà sottoscritto tra Fondo Italiano, in qualità di gestore del FIAF, e da parte delle sette persone fisiche di cui al punto precedente, un patto parasociale con cui le Parti intendono regolare i rispettivi diritti e obblighi in qualità di soci diretti della società capogruppo del Gruppo Trinità e di soci indiretti delle sue società controllate, nonché taluni aspetti relativi all'organizzazione e alla gestione delle stesse società.

9. Alla data del *closing* la società Target sarà soggetta al controllo congiunto del Fondo Italiano, che deterrà il [75-80%] del capitale sociale, e dei Soci Attuali che verranno a detenere le seguenti quote: (i) [omissis], che deterrà il [5-10%]; (ii) [omissis], che deterrà il [5-10%]; (iii) [omissis], che deterrà il [1-5%]; (iv) [omissis], che deterrà il [1-5%]; (v) [omissis], che deterrà il [1-5%]; (vi) [omissis], che deterrà il [1-5%]; e (vii) [omissis], che deterrà il [1-5%].

10. A esito del perfezionamento dell'Operazione, i Soci Attuali di Trinità deterranno una partecipazione complessiva pari al [20-25%] del capitale sociale. In merito, gli accordi contenuti nel patto parasociale prevedono che la maggioranza dei Soci Attuali abbia il diritto di veto sostanziale su questioni di rilevanza strategica per la gestione del Gruppo Trinità, tra cui, in sede di consiglio di amministrazione, l'approvazione e/o la modifica del *business plan*<sup>3</sup>.

11. È previsto un patto di non concorrenza nei confronti della Target, per il quale i Soci Attuali, si impegnano, per un periodo di cinque anni, a:

- [omissis];
- [omissis].

12. È, altresì, previsto un patto di non concorrenza riservato esclusivamente a [omissis] e a [omissis], in base al quale essi si obbligano, per tutto il periodo di durata [omissis], a:

- [omissis];
- [omissis].

13. È, infine, previsto un patto di non sollecitazione in base al quale i Soci Attuali, per il medesimo periodo di durata previsto dal patto di non concorrenza, si impegnano [omissis].

---

<sup>3</sup> Al riguardo, il patto parasociale prevede, [omissis]

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

**14.** L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/1990.

**15.** Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

**16.** Nella misura in cui mantengano la loro posizione di soci controllanti, i patti di non concorrenza e di non sollecitazione cui si vincolano i Soci Attuali, a favore dell'impresa comune possono essere considerati direttamente connessi alla realizzazione dell'operazione di concentrazione e a essa necessari per la durata dell'impresa comune<sup>4</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

#### IV.1 I mercati interessati

##### *Il mercato del prodotto*

**17.** Sotto il profilo merceologico, secondo gli orientamenti nazionali<sup>5</sup>, il settore interessato dall'Operazione in esame è quello della produzione e commercializzazione dei prodotti di salumeria, all'interno del quale possono definirsi numerosi comparti, corrispondenti ai diversi prodotti di salumeria che, in ragione della percezione da parte dei consumatori e delle specificità del processo produttivo, possono costituire mercati distinti.

**18.** In particolare, in considerazione delle attività svolte dalla Target, è possibile distinguere i mercati della produzione e commercializzazione di: (i) prosciutto cotto; (ii) salame; (iii) pancetta; (iv) mortadella; (v) coppa; (vi) arrosto di pollo/tacchino; (vii) guanciale, e di (viii) altri prodotti residuali. In linea di principio ognuno di tali prodotti può costituire un mercato merceologicamente distinto; tuttavia, poiché, come si vedrà nel seguito (vedi *infra*), in nessuno dei mercati nazionali interessati dall'operazione risultano attive né Fondo Italiano né nessuna delle sue controllate, una definizione più precisa dei mercati rilevanti sotto il profilo merceologico non appare necessaria ai fini della presente valutazione.

##### *Il mercato geografico*

**19.** Dal punto di vista geografico, sulla base dei recenti orientamenti dell'Autorità<sup>6</sup>, i predetti mercati presentano una dimensione nazionale in considerazione della specificità dei modelli di

---

<sup>4</sup> Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03)", in GUCE del 5 marzo 2005, paragrafi 36-41.

<sup>5</sup> Cfr. provvedimento n. 23376 del 6 marzo 2012, C11498 - *Grandi salumifici italiani/Gruppo alimentare in Toscana*, in Bollettino n. 10/2012; provvedimento n. 18810 del 21 agosto 2008, C9573 - *Veronesi finanziaria/Sagi San Daniele*, in Bollettino n. 32/2008; provvedimento n. 15122 del 18 gennaio 2006, C7491 - *Sofinco-Italcarni/I.S. Holding*, in Bollettino n. 3/2006.

<sup>6</sup> Cfr., provvedimento n. 30111 del 12 aprile 2022, C12436 - *Alimentare Amadori/Rugger*, in Bollettino n. 16/2022.

consumo, ovvero dei gusti e delle abitudini di consumo di ciascuno Stato, nonché del fatto che i consumi nazionali sono in larga misura soddisfatti dalla produzione nazionale.

**20.** Ai fini della presente Operazione, tuttavia, non appare necessario addivenire a un'esatta delimitazione geografica dei mercati in quanto ciò non inciderebbe sulla sua valutazione.

#### ***IV.2 Gli effetti dell'Operazione***

**21.** L'Operazione non appare idonea a determinare effetti distorsivi per la concorrenza. Infatti, non vi sono sovrapposizioni orizzontali, né relazioni verticali tra le attività delle Parti. In particolare, da una parte, la Target è attiva nei mercati dei prodotti di salumeria, dall'altra Fondo Italiano e le sue controllate non sono attivi nei predetti mercati, in mercati "a monte" o "a valle" degli stessi.

**22.** Inoltre, le quote della Target nei mercati predetti sono contenute - comunque inferiori al [1-5%] - e tali mercati sono caratterizzati dalla presenza di altri operatori con quote più alte di quella della Target.

**23.** Alla luce delle considerazioni che precedono, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza e di non sollecitazione sopra descritte possono ritenersi accessorie alla presente operazione nei soli limiti indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il presente provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS2027 - COMUNE DI TAGGIA (IM) – PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE

Roma, 2 luglio 2024

Comune di Taggia

Con riferimento alla richiesta di parere formulata dal Comune di Taggia in merito alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 26 giugno 2024, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Innanzitutto, con riguardo al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, l'Autorità ritiene auspicabile che vengano previste forme procedurali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte<sup>1</sup>.

Al riguardo, del resto, va evidenziato che nei propri più recenti pronunciamenti il Consiglio di Stato ha ripetutamente affermato che il regime dell'evidenza pubblica, discendente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), sia volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati<sup>2</sup>.

Diversamente, laddove il Comune opti per una procedura selettiva a seguito di istanza di parte, l'Autorità ritiene doveroso rappresentare che la procedura deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali<sup>3</sup>. La procedura selettiva, infatti, incidendo su risorse di carattere scarso<sup>4</sup> in un contesto

<sup>1</sup> Cfr. AS1930 - *Comune di Jesolo (VE) - Procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in Bollettino n. 49/2023. In senso analogo, si veda anche ANAC, atto di segnalazione in materia di concessioni di beni demaniali, delibera 6 settembre 2022, n. 396.

<sup>2</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 17/2022. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 fanno esplicito riferimento alle "procedure competitive ad evidenza pubblica".

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 9 dicembre 2020, n. 7837; Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 22 maggio 2023, n. 350; Consiglio di Stato, 16 febbraio 2017, n. 688.

<sup>4</sup> Al riguardo, si ricorda che, con sentenza del 30 aprile 2024, n. 3940, il Consiglio di Stato ha ribadito che le concessioni interessano una risorsa "sicuramente scarsa", come chiarito nella sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 17/2021. Ancor più di recente sul tema della scarsità si è pronunciato il Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4479/2024, n. 4480/2024 e n. 4481/2024, in cui ha ribadito che "la valutazione sulla scarsità delle risorse in alcun modo può ritenersi pregiudiziale o comunque non può mettere in discussione l'effetto diretto connesso all'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Dir. 2006/123/CE".

di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già affievolite dalla lunga durata delle concessioni in essere e dal continuo ricorso a proroghe, deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo - e quindi le *chances* concorrenziali delle imprese contendenti - e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità e *par condicio*<sup>5</sup>.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, è necessario che la procedura su istanza di parte per la selezione dei concessionari sia concretamente rispettosa dei criteri indicati dalla giurisprudenza richiamata e della normativa e della giurisprudenza euromunitaria in materia, circostanza che non può essere riscontrata nel caso in cui: *i.* non sia fornita adeguata pubblicità all'avviso e, dunque, all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento (così nel caso in cui l'avviso abbia solo una pubblicità locale e la pubblicità dell'avviso sia data per un periodo di tempo inferiore a trenta giorni consecutivi); *ii.* l'Amministrazione ostacoli l'effettivo confronto concorrenziale mediante comportamenti ostruzionistici o dilatori nei confronti dei concorrenti potenziali; oppure *iii.* nel caso in cui il Comune solleciti, mediante specifico invito formulato agli attuali concessionari, la domanda di rinnovo delle concessioni. In tale ultimo caso, infatti, pur definendo la procedura come "rinnovo" delle concessioni e prevedendo la pubblicazione sull'albo pretorio, il Comune in realtà avvia una procedura tesa a favorire i concessionari uscenti a cui è trasmesso l'invito a presentare domanda.

In ogni caso, si ritiene necessario che il Comune declini sin dall'atto di avvio della procedura, in maniera oggettiva, trasparente, non discriminatoria e proporzionata, tutti i criteri che lo stesso intende valutare nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con il relativo punteggio massimo attribuibile, in linea con le indicazioni fornite dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, così come riportate nell'articolo 4 della legge n. 118/2022<sup>6</sup>.

Per quanto attiene ai requisiti relativi alla valutazione dell'esperienza professionale, l'Autorità ritiene opportuno ricordare le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dal requisito inerente alla capacità tecnica e professionale, laddove tale criterio non preveda la possibilità che l'esperienza e la professionalità in questione siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività *extra*-concessione. Il requisito relativo all'attività pregressa nell'ambito della gestione di attività oggetto di concessione o analoghe attività di gestione di beni pubblici, infatti, può essere considerato ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della possibilità di partecipazione alla procedura di nuovi

---

Inoltre, il Consiglio di Stato ha riaffermato *«allo stato, la sicura scarsità della risorsa (v., da ultimo, Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940 nonché Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 nonché Cons. St., sez. VII, 6 settembre 2023, n. 8184, ord., secondo cui «la risorsa materiale è scarsa»), dovendo concordarsi con quelle tesi secondo cui, ove all'operazione di mappatura fosse associata la finalità di eludere l'assoggettamento alle procedure competitive ad evidenza pubblica, si riesumerebbe un diritto di insistenza per gli attuali concessionari, non più esistente, come si dirà, nemmeno nell'ordinamento interno»*.

<sup>5</sup> Nella segnalazione AS1894 - *Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Assegnazione delle concessioni demaniali marittime*, in Bollettino n. 26/2023, resa al Comune di Castiglione della Pescaia, l'Autorità ha segnalato il contrasto con la normativa e i principi posti a tutela della concorrenza della procedura indetta dal Comune in questione per l'assegnazione di due concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative. Nello specifico, anziché avviare una reale competizione per il mercato, il Comune aveva condotto una procedura solo apparentemente rispondente ai criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità e *par condicio* richiesti dall'articolo 12 della c.d. Direttiva servizi, di fatto precludendo l'accesso da parte di nuovi operatori alla procedura, che ha visto la partecipazione di soli due soggetti (incluso l'attuale concessionario). L'Autorità ha, inoltre, colto l'occasione per contestare la posizione assunta dal Comune in merito all'asserita legittimità della durata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime insistenti nel territorio dell'ente locale, ribadendo in questo modo considerazioni già svolte in numerose precedenti pronunce.

<sup>6</sup> Da ultimo, richiamati dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4479/2024, n. 4480/2024 e n. 4481/2024.

entranti e idoneo a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato<sup>7</sup>. Analoghe preclusioni per i nuovi entranti possono derivare dall'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa esperienza professionale.

Con specifico riguardo agli investimenti e all'eventuale riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente, ferma restando la legittimità della scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti (ad esempio finalizzati alla qualificazione di una determinata area o per l'esecuzione di opere a ridotto impatto ambientale), l'Autorità ritiene di dover ribadire, in linea con i propri precedenti<sup>8</sup>, che, al fine di non vanificare il ricorso a procedure concorrenziali di assegnazione, la durata della concessione dovrebbe essere commisurata al valore della concessione e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito.

Il valore di eventuali investimenti effettuati dal gestore uscente e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, può essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti<sup>9</sup>.

In merito, l'Autorità ritiene necessario segnalare l'opportunità che il professionista, chiamato a quantificare tale valore, sia un professionista incaricato da un soggetto terzo rispetto agli interessati concessionari<sup>10</sup> (quale il Comune concedente) e che la quantificazione sia svolta con perizia, nonché sulla base di parametri di valutazione attuali<sup>11</sup>, certi e trasparenti, a tutela di tutte le parti, nonché pubblicata dall'ente concedente in tempo utile affinché i potenziali partecipanti ne possano tener conto nell'ambito della procedura competitiva. In questo modo, infatti, la procedura comparativa per il rilascio delle concessioni risulterebbe più trasparente, equa e oggettiva.

Infine, si rappresenta che la valorizzazione di un'offerta economica in sede di gara, mediante una possibile maggiorazione del canone di concessione base annuo, potrebbe introdurre nella valutazione delle domande presentate un'importante variabile competitiva, purché il canone rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento<sup>12</sup>. In tale caso, tuttavia,

---

<sup>7</sup> Cfr. AS1836 - *Comune di Rosignano marittimo (LI) - Assegnazione concessione demaniale marittima*, in Bollettino n. 20/2022.

<sup>8</sup> Cfr. AS1930, cit..

<sup>9</sup> Al riguardo, si ricorda che anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021 ha affermato il principio per cui “[l]’indizione di procedure competitive per l’assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l’affidamento degli stessi”.

<sup>10</sup> Similmente, l'Autorità si è già espressa con riferimento al diverso contesto delle gare per le grandi derivazioni idroelettriche (AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2014*, in Bollettino n. 27/2014).

<sup>11</sup> Similmente, l'Autorità si è già espressa con riferimento al diverso contesto delle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 (cfr. p. 8 del parere AS1821 - *Bandi di gara dei concessionari autostradali*, in Bollettino n. 12/2022).

<sup>12</sup> Vale la pena ricordare che l'Autorità ha avuto occasione di segnalare come la ridotta misura dei canoni determinati secondo i criteri previsti dal d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, sia causa anche di un evidente danno per le finanze pubbliche. Al riguardo cfr. AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno*

l'amministrazione comunale, in qualità di soggetto concedente, dovrebbe individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei costi per gli utenti finali.

L'Autorità invita il Comune di Taggia a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

2021, in Bollettino 13/2021. In tale segnalazione l'Autorità ha auspicato una modifica legislativa che consentisse alle amministrazioni concedenti di sfruttare appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In tal senso, l'Autorità ha ritenuto opportuno che anche la misura dei canoni concessori formasse oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa possa riflettere il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento.

**AS2028 – COMUNE DI CORLETO PERTICARA (PZ) – INCENTIVI  
ALL'OCCUPAZIONE PER LE IMPRESE, LAVORATORI AUTONOMI E LIBERI  
PROFESSIONISTI**

Roma, 1 luglio 2024

Comune di Corleto Perticara

Con riferimento alla richiesta di parere, pervenuta in data 3 giugno 2024, inerente all'eventuale sussistenza di restrizioni concorrenziali con riferimento al bando pubblico di codesto Comune denominato "*Incentivi all'occupazione per le imprese, lavoratori autonomi e liberi professionisti che instaurano un rapporto di lavoro subordinato con cittadini residenti nel comune di Corleto Perticara*", approvato con Determinazione dirigenziale dell'11 aprile 2024 e con termine per la presentazione delle domande fissato al 1° luglio 2024, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 26 giugno 2024, ha osservato quanto segue, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Alla luce delle informazioni fornite nella documentazione allegata alla richiesta di parere, risulta innanzitutto apprezzabile la decisione di codesto Comune di estendere i benefici derivanti dalle proprie *royalties* petrolifere anche al sistema produttivo (imprese, autonomi e liberi professionisti) del Comune di Guardia Perticara (sia pure nell'ambito della zona PIP - Piano Insediamenti Produttivi e non dell'intero suo territorio comunale, stante la sostanziale coincidenza delle due aree con riferimento alla sede degli operatori economici).

Ciò posto, tuttavia, sarebbe opportuno che il bando in argomento prevedesse anche una completa simmetria tra i due Comuni, non solo in termini di imprese ma pure di (futuri) lavoratori, includendo nello specifico anche i soggetti residenti nel Comune di Guardia Perticara.

Il permanere del requisito di residenza dei lavoratori nel solo Comune di Corleto Perticara, infatti, potrebbe determinare effetti distorsivi del mercato (in particolare del lavoro).

Ciò in quanto, da un lato, si riduce il novero - sia pure in misura non eccessiva, considerato il numero di abitanti coinvolti - dei soggetti che potrebbero essere potenzialmente oggetto di valutazione da parte delle imprese interessate ad assumere, in termini non solo numerici ma anche di profili professionali tra cui operare la propria scelta; dall'altro, un cittadino di codesto Comune potrebbe verosimilmente preferire l'impiego presso un'impresa del proprio territorio comunale piuttosto che presso imprese situate in altro, sia pure limitrofo, Comune, penalizzando queste ultime.

Infine, quale conseguenza di una più completa simmetria tra codesto Comune e il Comune di Guardia Perticara, sarebbe opportuno che la scala di attribuzione dei punteggi prevista nel bando (al suo articolo 10) venisse rimodulata nel senso: a) di eliminare le differenze tra sede di impresa a

Corleto e sede di impresa a Guardia, nonché *b*) di prevedere anche per Guardia i medesimi punteggi, derivanti dalla residenza del lavoratore assunto, già previsti per Corleto.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, l'Autorità auspica che codesto Comune tenga in debito conto quanto sopra precisato, al fine di eliminare le distorsioni concorrenziali rilevate. L'Autorità, inoltre, invita codesto Comune a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni che saranno assunte riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS2029 - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME, LACUALI E FLUVIALI CON FINALITA' TURISTICO RICREATIVE E SPORTIVE**

Roma, 12 agosto 2024

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 30 luglio 2024, ha inteso svolgere alcune considerazioni, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo alle principali criticità concorrenziali riscontrate, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, in merito alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio di attività turistico-ricreative e sportive, nonché fornire agli enti in indirizzo alcune indicazioni per garantire che l'assegnazione di tali concessioni sia improntata a criteri rispettosi dei principi e della normativa a tutela della concorrenza e del mercato.

Preliminarmente, l'Autorità ritiene necessario ricordare i propri numerosi interventi volti a censurare sia le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere sia le disposizioni contenute nelle procedure selettive avviate per l'assegnazione delle nuove concessioni suscettibili di pregiudicare il corretto confronto concorrenziale<sup>1</sup>.

Con precipuo riferimento alle proroghe, l'Autorità ha più volte sottolineato che il continuo ricorso a tale strumento viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere, e favorisce gli effetti distorsivi connessi a ingiustificate rendite di posizione attribuite ai concessionari<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Autorità segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità e che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018).

<sup>2</sup> Cfr. AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021. Nel corso del biennio 2020-2021, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con gli articoli 49 e 56 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (cfr., *ex multis*, i AS1701 - *Comune di Piombino (LI) - Concessioni demaniali marittime*

Nel corso del primo semestre del 2024, a seguito della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio di efficacia delle concessioni in essere, individuato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>3</sup>, l'Autorità ha adottato numerosi pareri motivati, adottati ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990<sup>4</sup>, e alcuni pareri, ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge, in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Tali interventi hanno avuto a oggetto, da un lato, i provvedimenti adottati dagli enti concedenti finalizzati a prorogare l'efficacia delle concessioni in questione al 31 dicembre 2024, alla luce delle modifiche apportate alla legge n. 118/2022 dal d.l. n. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14 e, dall'altro, alcune considerazioni in merito allo svolgimento delle procedure selettive di assegnazione delle concessioni demaniali marittime e alla predisposizione dei relativi bandi.

### ***Sulla proroga delle concessioni***

*a) L'illegittimità delle proroghe e la necessità di disapplicare la normativa in contrasto con il diritto eurounitario*

Come noto, con la legge n. 14/2023 di conversione del d.l. n. 198/2022 (c.d. decreto Milleproroghe) il legislatore: i) ha modificato l'articolo 2 della legge n. 118/2022, prorogando a undici mesi dalla data di entrata in vigore della legge il termine per l'esercizio della delega legislativa di riordino della materia; ha inserito alla fine dell'articolo 2 della legge n. 118/2022 un comma 4-*bis*, a mente del quale “[f]ino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'art. 3, comma 1, lettere a) e b)”; iii) ha modificato l'articolo 3 della legge n. 118/2022, prorogando dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 il termine di efficacia dei rapporti insistenti su beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali, con la possibilità di spostare ancora più in avanti detto termine, in particolare fino al 31 dicembre 2025, nel caso in cui le amministrazioni non riescano a completare nei termini le procedure di gare per motivate ragioni oggettive. Con l'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto Milleproroghe, è stato altresì stabilito che “Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori”.

Alla luce delle norme appena richiamate, molte amministrazioni hanno deciso di adottare provvedimenti di proroga al 31 dicembre 2024 delle concessioni demaniali in questione. In sintesi, le ragioni più ricorrenti addotte dagli enti interessati a sostegno della proroga riguardano: la complessità del quadro giurisprudenziale e normativo; l'impossibilità di espletare le procedure a

---

con finalità turistico ricreative, in Bollettini n. 41/2020; AS1729 - Comune di Ginosa (TA) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Bollettino n. 13/2021. Cfr. anche le segnalazioni adottate con riferimento, *ex multis*, ai casi AS1725 - Comune di Reggio Calabria - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 12/2021; AS1799 - Regione Autonoma della Sardegna - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 43/2021.

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, “anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E.”.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, AS1973 - Comune di Pietrasanta (LU) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 22/2024; AS1993 - Comune di Misano Adriatico (RN) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 25/2024; AS2010 - Comune di Finale Ligure (SV) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 28/2024.

evidenza pubblica prima dell'adozione del decreto di riordino in materia di concessioni demaniali marittime e prima che siano definiti criteri uniformi minimi per lo svolgimento delle procedure selettive, onde evitare disparità di trattamento; la necessità di chiarire definitivamente se sussiste o meno l'obbligo di assegnazione delle concessioni mediante procedura a evidenza pubblica in ragione della scarsità della risorsa; le questioni correlate all'interpretazione dell'articolo 49 del Codice della Navigazione e l'eventuale riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente.

Nei propri pareri motivati, l'Autorità ha ritenuto che le amministrazioni concedenti avrebbero dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento dei provvedimenti di proroga, per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'articolo 49 TFUE e all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"), e procedere all'espletamento delle procedure di gara rispettose dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Come noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai principi e alle disposizioni eurounitari e, ove la normativa interna confligga con il diritto dell'Unione europea, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>5</sup>.

In numerose occasioni, inoltre, l'Autorità ha contestato gli argomenti addotti dagli enti concedenti a sostegno della proroga, considerata l'infondatezza degli stessi e, in ogni caso, l'impossibilità di poter qualificare tali argomenti alla stregua di valide ragioni oggettive che, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022, avrebbero potuto giustificare il differimento della durata delle concessioni.

Si ricorda che la norma in questione circoscrive la possibilità di differire ulteriormente la durata delle concessioni a ipotesi del tutto eccezionali connesse a specifiche circostanze che impediscono la conclusione della procedura selettiva. Secondo l'Autorità, trattandosi di una norma derogatoria, il comma 3 dell'articolo 3 della citata legge n. 118/2022 non può che essere interpretato restrittivamente. Affinché la norma possa trovare applicazione, dunque, è necessario che la procedura selettiva sia stata avviata e che sussistano ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura e che siano legate all'espletamento della procedura stessa. Solo in presenza di tali circostanze è legittimo ritenere che il termine di scadenza delle concessioni possa essere differito per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura.

Diversamente, in nessuno dei casi esaminati dall'Autorità le amministrazioni concedenti avevano avviato una procedura selettiva per l'assegnazione delle concessioni. Pertanto, l'Autorità ha rilevato come il richiamo alla predetta norma si traduceva in un'ingiustificata proroga generalizzata di tutte le concessioni in essere in uno specifico ambito territoriale.

Con riferimento alle proroghe, del resto, anche il Consiglio di Stato ha da ultimo affermato il principio per cui si può ritenere compatibile con il diritto dell'Unione solo la proroga "tecnica" limitata per il tempo strettamente necessario allo svolgimento delle gare. Secondo il giudice amministrativo, in particolare, "[a]ffinché possano legittimamente giovare di tale proroga tecnica senza violare o eludere il diritto dell'Unione e la stessa legge n. 118/2022, però, le autorità amministrative competenti - e, in particolare, quelle comunali - devono avere già indetto la procedura selettiva o comunque avere deliberato di indirla in tempi brevissimi, emanando atti di

---

<sup>5</sup> Cfr., Corte di giustizia UE, 20 aprile 2023, AGCM (Comune di Ginosa), C-348/2022, EU:C:2023:301. Si vedano anche le sentenze del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481; 19 marzo 2024, n. 2662, n. 2664 e n. 2679; 1° marzo 2023, n. 2192; e 27 dicembre 2023, n. 11200.

*indirizzo in tal senso e avviando senza indugio l'iter per la predisposizione dei bandi". L'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022 "consente infatti la proroga tecnica, testualmente, solo per il tempo strettamente necessario «alla conclusione della procedura», che deve essere stata avviata e può ritenersi avviata, secondo una interpretazione ispirata a ragionevolezza, in presenza quantomeno di un atto di indirizzo volto ad indire, finalmente, le gare, non essendo consentito comunque, sul piano logico prima ancor che cronologico, disporre una proroga tecnica finalizzata alla conclusione di una procedura di gara che nemmeno sia stata avviata, quantomeno a livello programmatico"*<sup>6</sup>.

Pertanto, l'Autorità così come i giudici nazionali ed europeo ritengono necessario, per il rilascio delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, che l'amministrazione concedente ricorra a procedure a evidenza pubblica, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva Servizi.

La proroga in favore dei precedenti concessionari, di contro, viola le norme sopra richiamate, in quanto elusiva della scadenza al 31 dicembre 2023 del periodo transitorio indicato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (e successivamente dal legislatore nell'articolo 3 della legge n. 118/2022) e dunque volta a impedire, o comunque ritardare, l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato delle concessioni demaniali marittime, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dall'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica.

L'assenza di una organica disciplina legislativa nazionale non può, del resto, tradursi in un legittimo motivo a sostegno della proroga della durata delle concessioni, tenuto anche conto della circostanza che la delega legislativa prevista all'articolo 4 della legge n. 118/2022 è scaduta senza essere stata esercitata<sup>7</sup>.

#### *b) Sulla scarsità della risorsa demaniale*

Con riferimento alla scarsità della risorsa, l'Autorità intende ricordare, in linea con quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che il concetto di scarsità deve essere interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della "quantità" del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti. Ciò considerando che, ancora oggi, i dati del Sistema Informativo del Demanio marittimo - richiamati anche dall'Adunanza Plenaria - attestano l'esistenza di una percentuale di occupazione delle coste molto elevata, viste le zone di spiaggia libera che non

<sup>6</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, cit..

<sup>7</sup> Al riguardo, si rappresenta che il Consiglio di Stato ha ritenuto che "allorché la legge di delega li abbia posti, i principi e i criteri della stessa entrano senz'altro a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente e concorrono pure essi a disciplinare direttamente la materia alla quale afferiscono, se il loro contenuto prescrittivo possiede i necessari requisiti, anche quando il Governo abbia infruttuosamente lasciato scadere la delega e fino a che, ovviamente, il legislatore non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente la materia. 62. Tali principi e criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori per una disciplina uniforme della concorrenza in questa materia [...] saranno presi in considerazione dai Comuni, in particolare, nella predisposizione dei bandi per l'affidamento delle concessioni «sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza» (art. 4, comma 2, lett. b), l. n. 118 del 2022)." (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4480, cit., punti 61 e 62).

risultano fruibili e tenuto conto dei limiti quantitativi massimi di costa che può essere oggetto di concessione previsti in molte Regioni<sup>8</sup>.

In tale contesto, l’Autorità condivide le conclusioni cui sono pervenuti il giudice amministrativo nazionale e la Commissione europea<sup>9</sup>, secondo cui è evidente l’attuale situazione di notevole scarsità (in alcuni casi inesistenza) che caratterizza le aree demaniali a disposizione dei nuovi operatori; situazione che è ancor più pronunciata se si considerano gli ambiti territoriali comunali o comunque si prendono come riferimento porzioni di costa ridotte.

In ogni caso, come precisato dalla Commissione europea, anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l’articolo 12 della Direttiva Servizi non si potesse ritenere applicabile per assenza del requisito della scarsità delle risorse, tuttavia sarebbe necessario prendere in considerazione l’articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza della Corte di Giustizia *Promoimpresa*<sup>10</sup>. Come ricordato anche dal Consiglio di Stato, infatti, il patrimonio costiero nazionale è certamente oggetto di interesse transfrontaliero (per conformazione, ubicazione geografica, condizioni climatiche e vocazione turistica), esercitando dunque un’indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri<sup>11</sup>.

### ***Sulle procedure selettive***

#### *a) Il modello procedimentale*

Con riguardo al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, l’Autorità ritiene auspicabile che vengano previste forme procedimentali di avvio d’ufficio piuttosto che su istanza di parte<sup>12</sup>.

Sul punto si rammenta come, nei propri più recenti pronunciamenti, il Consiglio di Stato abbia più volte affermato che il regime dell’evidenza pubblica, discendente dall’applicazione dell’articolo 12 della Direttiva Servizi, è volto a perseguire l’obiettivo di aprire il mercato delle concessioni

---

<sup>8</sup> Al riguardo, si ricorda che, con sentenza del 30 aprile 2024, n. 3940, il Consiglio di Stato ha ribadito che le concessioni interessano una risorsa “sicuramente scarsa”, come chiarito nella sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 17/2021. Ancor più di recente sul tema della scarsità si è pronunciato il Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4479/2024, n. 4480/2024 e n. 4481/2024, in cui ribadisce che “la valutazione sulla scarsità delle risorse in alcun modo può ritenersi pregiudiziale o comunque non può mettere in discussione l’effetto diretto connesso all’art. 12, paragrafi 1 e 2, della Dir. 2006/123/CE”. Inoltre, il Consiglio di Stato riafferma “allo stato, la sicura scarsità della risorsa (v., da ultimo, Cons. St., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940 nonché Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 nonché Cons. St., sez. VII, 6 settembre 2023, n. 8184, ord., secondo cui «la risorsa materiale è scarsa»), dovendo concordarsi con quelle tesi secondo cui, ove all’operazione di mappatura fosse associata la finalità di eludere l’assoggettamento alle procedure competitive a evidenza pubblica, si risumerebbe un diritto di insistenza per gli attuali concessionari, non più esistente, come si dirà, nemmeno nell’ordinamento interno”.

<sup>9</sup> Cfr. Commissione europea, parere motivato del 16 novembre 2023, nell’ambito della procedura di infrazione 2020/4118.

<sup>10</sup> Cfr. parere del 16 novembre 2023 cit., che rinvia a Corte di Giustizia, 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C67/15, ECLI:EU:C:2016:558.

<sup>11</sup> Si vedano anche le sentenze del Consiglio di Stato, 19 marzo 2024, n. 2662, n. 2664 e n. 2679.

<sup>12</sup> Cfr. AS2002 - *Comune di Viareggio (LU) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 27/2024; AS2003 - *Comune di Camaiore (LU) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Bollettino n. 27/2024; AS1930 - *Comune di Jesolo (VE) - Procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in Bollettino n. 49/2023. In senso analogo, si veda anche ANAC, atto di segnalazione in materia di concessioni di beni demaniali, delibera 6 settembre 2022, n. 396.

demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati<sup>13</sup>.

Diversamente, laddove l'ente affidante opti per una procedura selettiva a seguito di istanza di parte, l'Autorità ritiene doveroso rappresentare che la procedura deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali<sup>14</sup>. La procedura selettiva, infatti, incidendo su risorse di carattere scarso in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già affievolite dalla lunga durata delle concessioni in essere e dal continuo ricorso a proroghe, deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo - e, quindi, le *chances* concorrenziali delle imprese contendenti - e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità e *par condicio*<sup>15</sup>.

L'Autorità considera necessario, pertanto, che la procedura su istanza di parte per la selezione dei concessionari sia concretamente rispettosa dei criteri indicati dalla giurisprudenza sopra richiamata e della normativa e giurisprudenza eurounitaria in materia. A tal fine occorre che sia fornita adeguata pubblicità all'avviso e, dunque, all'avvio della procedura e al suo svolgimento e completamento, circostanza che non può essere rinvenuta nel caso di pubblicità esclusivamente locale o per un periodo di tempo limitato.

Inoltre, l'Amministrazione non dovrà ostacolare l'effettivo confronto concorrenziale mediante comportamenti ostruzionistici o dilatori nei confronti dei concorrenti potenziali o volti a favorire i concessionari uscenti, come nel caso di specifici inviti indirizzati dall'ente concedente ai concessionari uscenti per indurli a presentare domanda di rinnovo delle concessioni.

#### *b) I criteri*

L'Autorità ritiene imprescindibile che il Comune declini sin dall'atto di avvio della procedura, in maniera oggettiva, trasparente, non discriminatoria e proporzionata, tutti i criteri che lo stesso intende valutare nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con il relativo punteggio massimo attribuibile, in linea con le indicazioni fornite dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, così come riportate nell'articolo 4 della legge n. 118/2022<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2022. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, cit., fanno esplicito riferimento alle "*procedure competitive a evidenza pubblica*".

<sup>14</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 9 dicembre 2020, n. 7837; Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 22 maggio 2023, n. 350; Consiglio di Stato, 16 febbraio 2017, n. 688.

<sup>15</sup> Nella segnalazione AS1894 - *Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Assegnazione delle concessioni demaniali marittime*, in Bollettino n. 26/2023, resa al Comune di Castiglione della Pescaia, ad esempio, l'Autorità ha segnalato il contrasto con la normativa e i principi posti a tutela della concorrenza della procedura indetta dal Comune in questione per l'assegnazione di due concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative. Secondo l'Autorità, anziché avviare una reale competizione per il mercato, il Comune nello specifico aveva condotto una procedura solo apparentemente rispondente ai criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità e *par condicio* richiesti dall'articolo 12 della c.d. Direttiva servizi, di fatto precludendo l'accesso da parte di nuovi operatori alla procedura, che ha visto la partecipazione di soli due soggetti (incluso l'attuale concessionario). L'Autorità ha, inoltre, colto l'occasione per contestare la posizione assunta dal Comune in merito all'asserita legittimità della durata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime insistenti nel territorio dell'ente locale, ribadendo in questo modo considerazioni già svolte in numerose precedenti pronunce.

<sup>16</sup> Da ultimo, richiamati dal Consiglio di Stato nelle citate sentenze n. 4479/2024, n. 4480/2024 e n. 4481/2024.

Al riguardo, tuttavia, l'Autorità ritiene opportuno ricordare al Comune le restrizioni di natura concorrenziale che possono derivare dal requisito di partecipazione o dal criterio di valutazione della domanda inerenti alla capacità tecnica e professionale, laddove non venga prevista la possibilità che l'esperienza e la professionalità in questione siano state maturate dall'operatore anche nello svolgimento di attività *extra*-concessione. Tale requisito potrebbe infatti risultare ingiustificatamente restrittivo e privo dei connotati di necessità e proporzionalità, in quanto preclusivo della possibilità di partecipazione alla procedura di nuovi entranti e idoneo a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato<sup>17</sup>.

Analoghe preclusioni per i nuovi entranti possono derivare dall'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa esperienza professionale o in caso di un eventuale inserimento, tra i criteri selettivi, di un diritto di prelazione a favore del concessionario uscente. Quest'ultimo criterio, infatti, riproduce il diritto di insistenza già previsto dal testo dell'articolo 37 del Codice della Navigazione, oggi abrogato, in quanto incompatibile con i principi comunitari di parità di trattamento, eguaglianza, non discriminazione, adeguata pubblicità e trasparenza.

*c) La durata e l'eventuale valore degli investimenti non ancora ammortizzati*

Premessa la legittimità della scelta dell'amministrazione concedente di richiedere la realizzazione di investimenti anche ingenti (ad esempio, volti alla qualificazione di una determinata area o per l'esecuzione di opere a ridotto impatto ambientale), l'Autorità ribadisce<sup>18</sup> che, al fine di non vanificare il ricorso a procedure concorrenziali di assegnazione, la durata della concessione dovrebbe essere commisurata al valore della stessa e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il tempo ragionevolmente necessario per il recupero degli investimenti autorizzati e un'equa remunerazione del capitale investito.

Con riferimento all'eventuale indennizzo al gestore uscente, nelle procedure a evidenza pubblica in corso di svolgimento, l'Autorità ritiene che, al fine di tutelare il legittimo affidamento del concessionario uscente, ove sussistente, il valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario, potrebbe essere posto a base d'asta nella successiva procedura selettiva<sup>19</sup>. In tal modo,

---

<sup>17</sup> Cfr. AS1836 - *Comune di Rosignano marittimo (LI) - Assegnazione concessione demaniale marittima*, in Bollettino n. 20/2022.

<sup>18</sup> AS1930, cit..

<sup>19</sup> Al riguardo, si ricorda che anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, ha affermato "con specifico riferimento al legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, funzionale ad ammortizzare gli investimenti da loro effettuati, la Corte di giustizia ha constatato che «gli Stati membri possono tenere conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate ai motivi imperativi di carattere generale», precisando che si possa tenere conto di tali considerazioni «solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo, di tale direttiva» e che, comunque, necessiti al riguardo «una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti» (sentenza *Promoimpresa*). La Corte di giustizia ha, del resto, rinvenuto detta situazione rispetto a una concessione attribuita nel 1984 «quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza», esigendo che «la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico» (cfr. sentenza *Promoimpresa*)".

fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione<sup>20</sup>, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti<sup>21</sup>.

In tal caso, l'Autorità ritiene di dover segnalare l'opportunità che il professionista, chiamato a quantificare tale valore, sia incaricato da un soggetto terzo rispetto agli interessati concessionari<sup>22</sup> (quale l'ente concedente) e che la quantificazione sia svolta con perizia, sulla base di parametri di valutazione attuali<sup>23</sup>, certi e trasparenti, a tutela di tutte le parti, nonché pubblicata dall'ente concedente in tempo utile affinché i potenziali partecipanti ne possano tener conto nell'ambito della procedura competitiva. In questo modo, infatti, la procedura comparativa per il rilascio delle concessioni risulterebbe più trasparente, equa e oggettiva.

#### *d) Valorizzazione dell'offerta economica*

L'Autorità rappresenta che la valorizzazione dell'offerta economica in sede di gara, mediante una possibile maggiorazione del canone di concessione base annuo, potrebbe introdurre nella valutazione delle domande presentate un'importante variabile competitiva, purché il canone rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento<sup>24</sup>. In tale caso, tuttavia, l'amministrazione comunale, in qualità di soggetto concedente, dovrebbe individuare delle modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità assicurino il contenimento dei prezzi e un'adeguata fruibilità per le diverse categorie di utenti finali.

#### *e) Tempistica*

Infine, per quanto attiene alla tempistica di svolgimento delle procedure, l'Autorità ritiene necessario sollecitare gli enti concedenti affinché tutte le procedure selettive per l'assegnazione delle nuove concessioni siano svolte quanto prima e che l'assegnazione avvenga non oltre il 31 dicembre 2024.

---

<sup>20</sup> Da ultimo, la Corte di Giustizia, con la sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597, ha ritenuto che "L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale alla scadenza di una concessione per occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione".

<sup>21</sup> Come ha affermato, quindi, il Consiglio di Stato nelle richiamate sentenze gemelle "[l]'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi".

<sup>22</sup> Cfr., con riguardo al diverso contesto delle gare per le grandi derivazioni idroelettriche, AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2014*, in Bollettino n. 27/2014.

<sup>23</sup> Similmente, l'Autorità si è già espressa con riferimento al diverso contesto delle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011 (cfr. p. 8 del parere AS1821 del 15 marzo 2022 relativo alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 174/2021).

<sup>24</sup> Vale la pena ricordare che l'Autorità ha avuto occasione di segnalare come la ridotta misura dei canoni, determinati secondo i criteri previsti dal d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, sia causa anche di un evidente danno per le finanze pubbliche. Al riguardo, cfr. AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021*, in Bollettino n. 13/2021. In tale segnalazione l'Autorità auspicava una modifica legislativa che consentisse alle amministrazioni concedenti di sfruttare appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In tal senso, l'Autorità riteneva opportuno che anche la misura dei canoni concessori formasse oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa possa riflettere il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento.

\* \* \*

In conclusione, l'Autorità ribadisce l'importanza del ricorso a modalità di assegnazione competitive delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, evitando ulteriori proroghe e rinnovi automatici e, a tal fine, auspica che i rilievi sopra svolti siano tenuti in debita considerazione.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS12571 - FUNERARIA ROMA CAPITALE - SERVIZI FUNEBRI IN ROMA

*Provvedimento n. 31300*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 luglio 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera n. 25411 del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la comunicazione del 1° febbraio 2024 con cui è stato avviato il procedimento PS12571 nei confronti della società Funeraria Roma Capitale S.r.l.;

VISTI gli atti del procedimento;

#### I. LA PARTE

1. Funeraria Roma Capitale S.r.l., in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo (di seguito, anche "FRC"; "Professionista" o "Società"). La Società - con sede unica a Roma, viale dello Scalo di San Lorenzo 42c - opera nel settore dei servizi di onoranze funebri. FRC, nel 2023, ha realizzato un fatturato pari a circa 1.591.000 euro.

#### II. LA CONDOTTA OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne la condotta posta in essere da FRC, nell'ambito dei messaggi veicolati tramite i siti *internet* di cui la stessa è titolare (amaservizifunebricomunali.com; amafuneraliroma.it; amaonoranzefunebri.com; funerariaromacapitale.com).

3. Il Professionista, infatti, si accredita come "*Agenzia ufficiale Comune di Roma*", utilizzando diciture quali "*AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE*" e "*ONORANZE FUNEBRI ROMA: AGENZIA UFFICIALE COMUNE DI ROMA*", nonché facendo ricorso sui propri siti e insegne al logo "SPQR", oltre che a "*tariffe comunali trasparenti*", lasciando così intendere di operare per conto o in convenzione con il Comune di Roma.

4. Inoltre, secondo quanto risulta dalle immagini estratte dai siti della Società, amaservizifunebricomunali.com e amafuneraliroma.it - FRC ha utilizzato in più schermate l'acronimo "AMA", nonché diciture quali "*AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE*" e indica come "*SITI UFFICIALI AMA*", i propri siti societari, lasciando intendere che sussista un rapporto di fornitura tra la stessa FRC e l'Azienda Municipale Ambiente S.p.A., denominata anche AMA S.p.A.

5. È emerso, poi, l'accostamento tra la denominazione "AMA" e i siti del Professionista sui motori di ricerca, circostanza quest'ultima segnalata anche dalla stessa Azienda Municipale Ambiente S.p.A., nel febbraio 2023<sup>1</sup>.
6. Infine, nel sito "*amafuneraliroma.it*" sono contenuti due video di apertura in cui compare lo scudo rosso con il logo "SPQR".

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### III.1 L'iter del procedimento

7. Sulla base di informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 1° febbraio 2024, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS12571 nei confronti di FRC, ipotizzando che la condotta consistente nell'utilizzare indicazioni quali, "*Roma Capitale*", "*Servizi funebri Comunali*", "*Agenzia ufficiale del Comune di Roma*", "*AMA Onoranze funebri Roma*", "*AMA Funerali Roma*" e "*AMA Servizi Funebri Comunali Roma*", nonché il logo grafico "SPQR" di Roma Capitale, sui propri siti potesse integrare una pratica commerciale scorretta, in possibile violazione degli articoli 20, 21, lettera f), e 22 del Codice del consumo.
8. In precedenza, con comunicazione del 19 aprile 2023, l'Autorità aveva invitato, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del Codice del consumo, il Professionista a rimuovere i profili di possibile scorrettezza della propria condotta, ai fini di evitarne l'accertamento. Tuttavia, pur a seguito di un'audizione con gli uffici istruttori e ulteriori successive interlocuzioni, in cui erano state puntualmente indicate le criticità oggetto di esame ed evidenziate le possibili conseguenze dell'avvio di un procedimento istruttorio, FRC non aveva dato seguito al predetto invito. Da ultimo, l'invito è stato formalmente riproposto al Professionista con lettera dell'11 ottobre 2023.
9. A seguito dell'avvio del procedimento, in data 12 febbraio 2024, FRC ha chiesto di avere accesso agli atti del fascicolo istruttorio che si è svolto in modalità telematica il successivo 15 febbraio 2024.
10. FRC ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio con memoria pervenuta in data 22 febbraio 2024.
11. Il 18 marzo 2024, il Professionista ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento.
12. Il 19 aprile 2024, è stato comunicato alla Società il rigetto degli impegni proposti, in quanto non risultavano superati i profili di scorrettezza ipotizzati nella comunicazione di avvio del 1° febbraio 2024, e sussisteva, nel caso di specie, l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'infrazione.
13. Il 14 maggio 2024, è stata comunicata a FRC la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.
14. In data 6 giugno 2024, è pervenuta la memoria conclusiva del professionista.
15. Il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, richiesto in data 7 giugno 2024 ai sensi dell'articolo 16, commi 3 e 4, del Regolamento, è pervenuto il 28 giugno 2024<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. segnalazione di AMA S.p.A. dell'8 febbraio 2023, prot. 19621.

<sup>2</sup> Cfr. delibera 219/14/CONS del 26 giugno 2024.

### III.2. Le evidenze acquisite

16. Come emerge dalle evidenze acquisite nel corso del procedimento (Figure 1, 2, 3, 4, 5 e 6), il Professionista pubblicizza i propri servizi funebri tramite i siti societari - amaservizifunebricomunali.com; amafuneraliroma.it; amaonoranzefunebriroma.com; funerariaromacapitale.com - utilizzando le diciture: “A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA: SITO UFFICIALE Servizi Funebri Roma: Agenzia Autorizzata del Comune di Roma” ovvero “AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA Siti ufficiali Ama”, “AMA FUNERALI ROMA” e anche “POMPE FUNEBRI AMA”.

Figura 1- Pagina estratta dal sito societario di FRC, amaservizifunebricomunali.com



Figura 2- Pagina estratta dal sito societario di FRC, amafuneraliroma.it

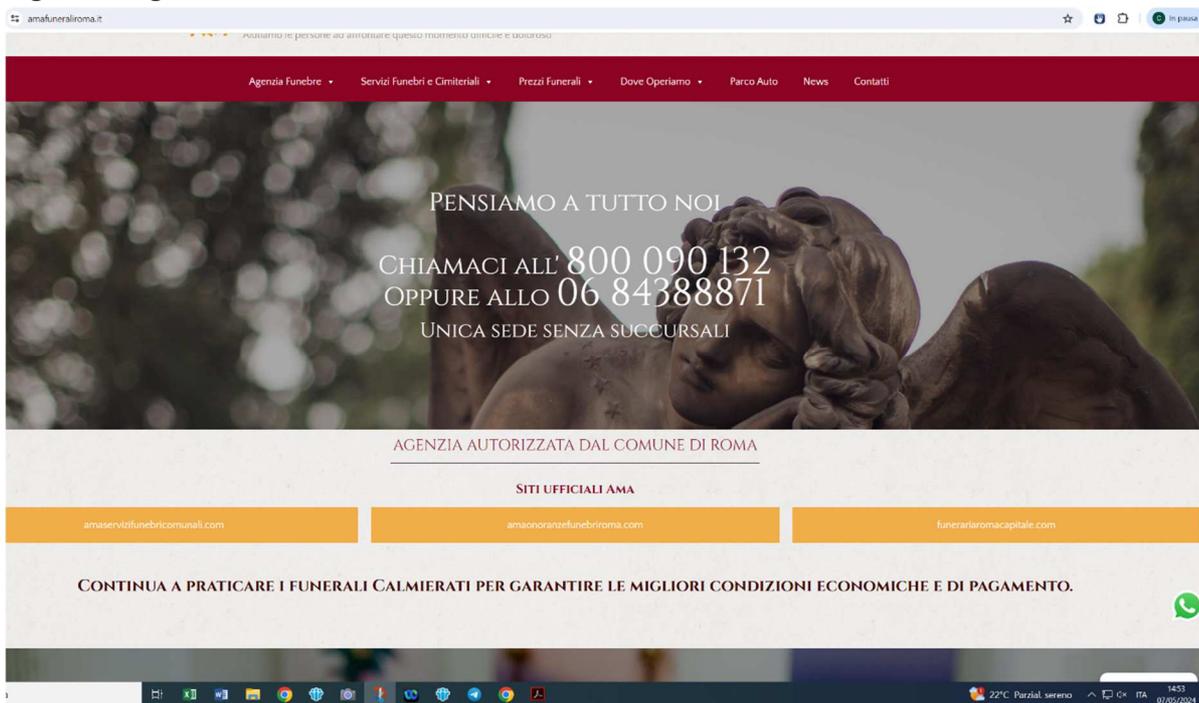


Figura 3 - Pagina estratta dal sito societario di FRC, amaonoranzefunebri.com

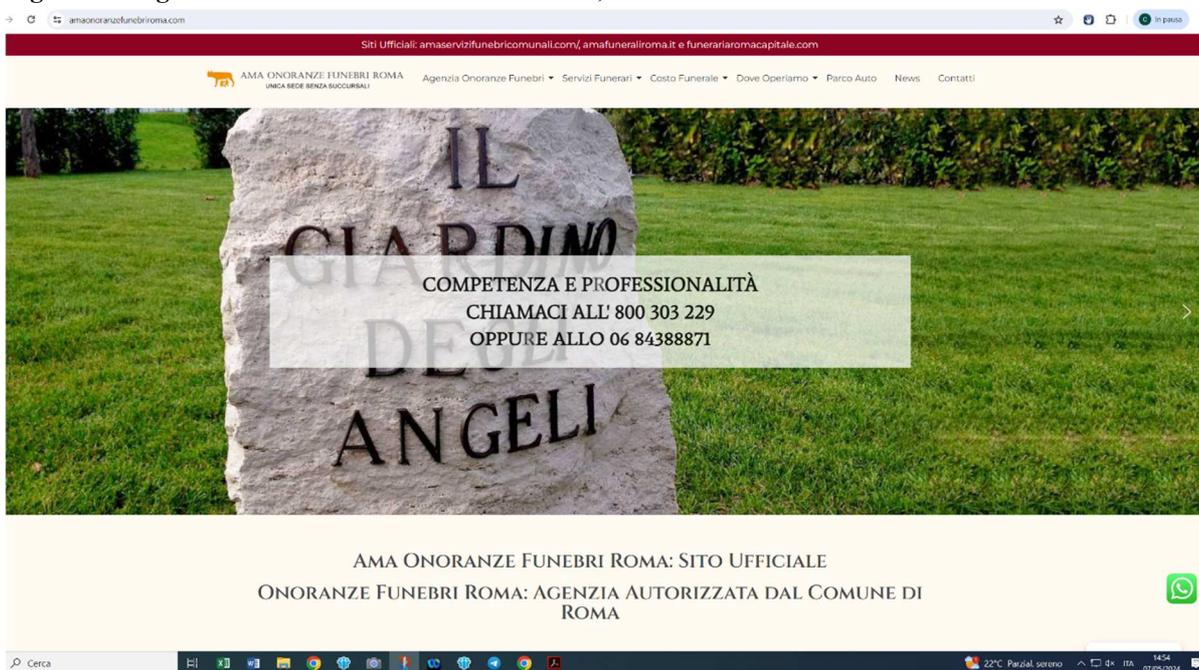


Figura 4 - Pagina estratta dal sito societario di FRC, [funerariaromacapitale.com](http://funerariaromacapitale.com)

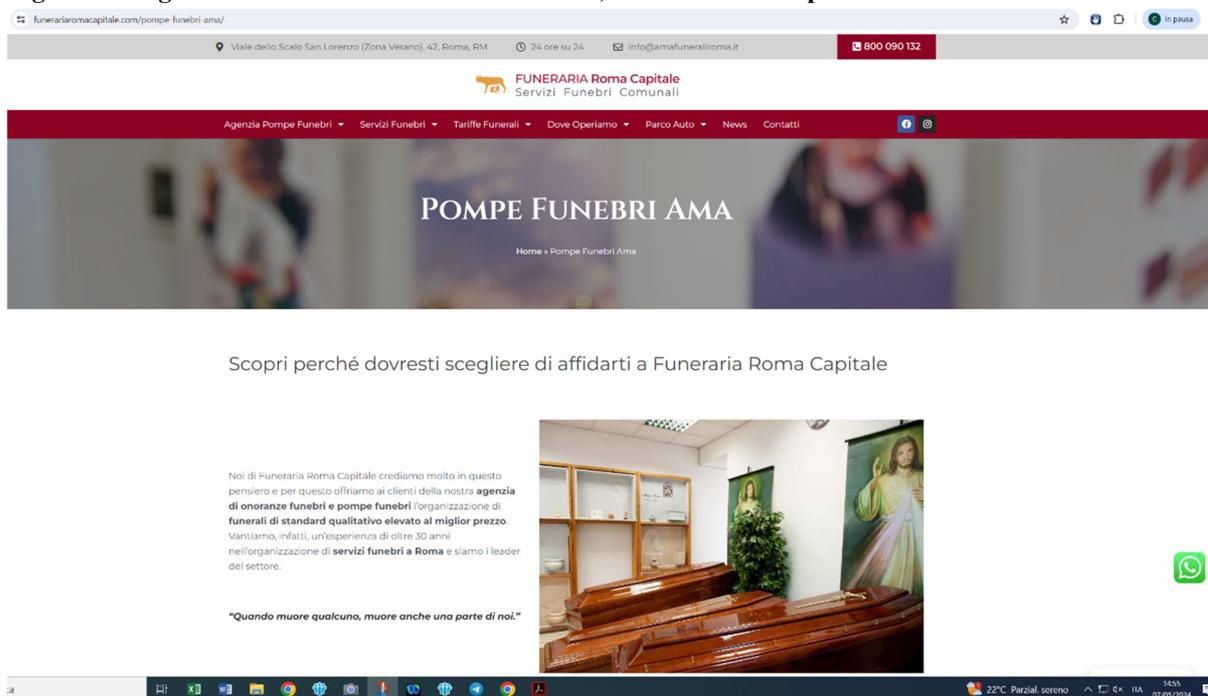
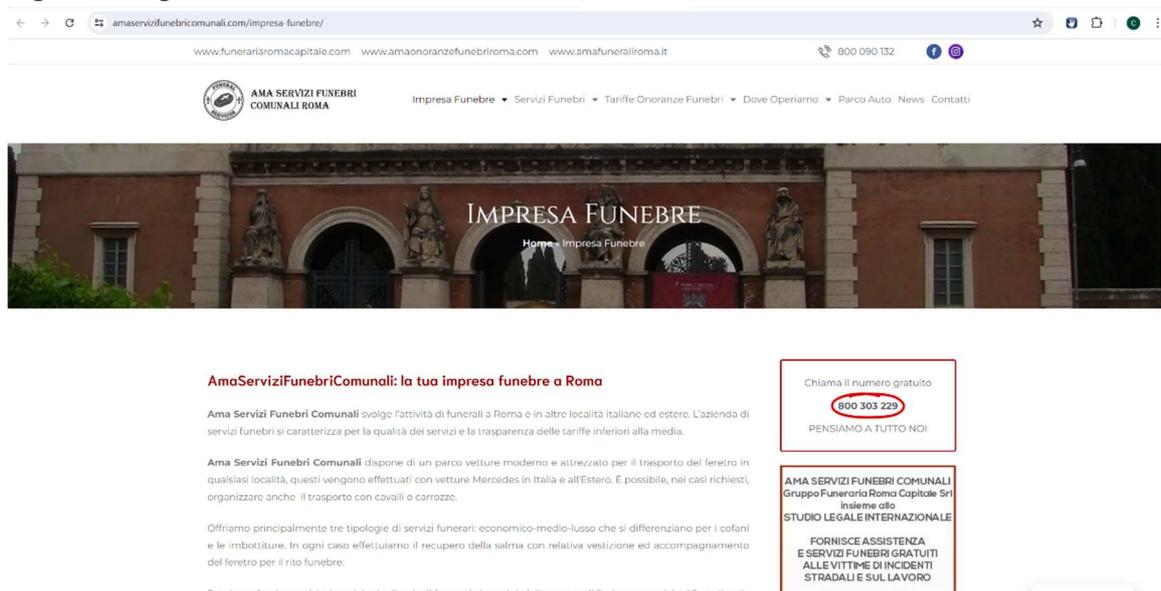


Figura 5 - Pagina estratta dal sito societario di FRC, [amafuneraliroma.it](http://amafuneraliroma.it)

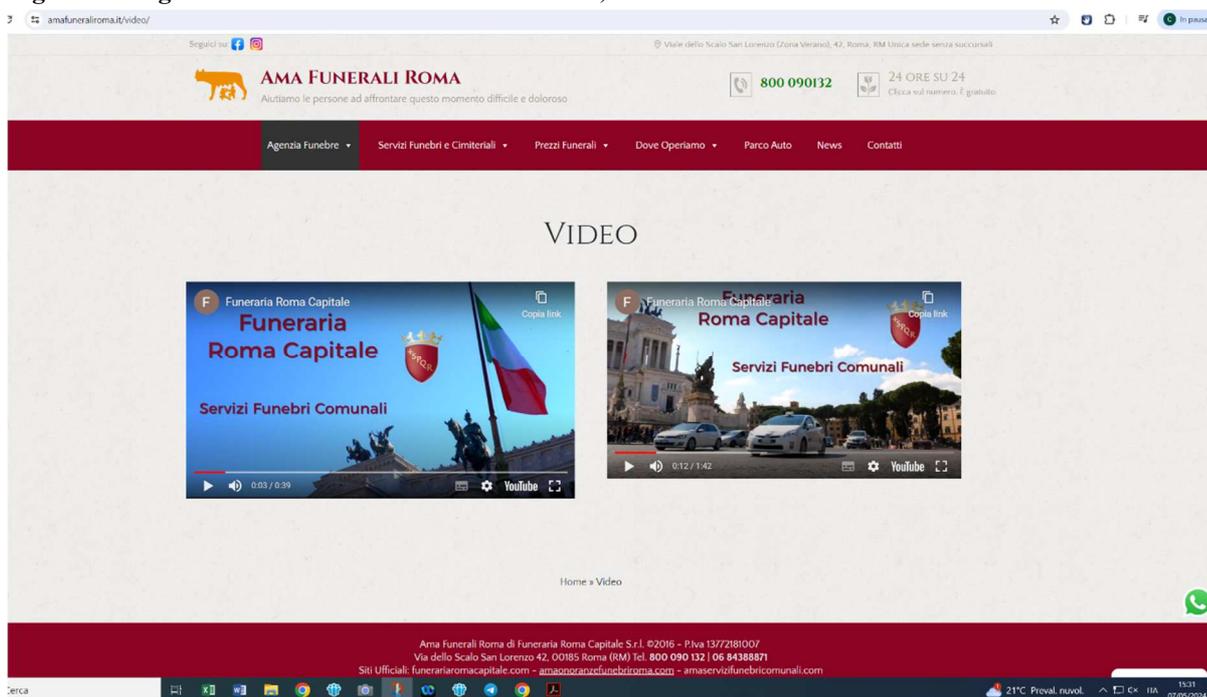


**Figura 6 - Pagina estratta dal sito societario di FRC, amaservizifunebricomunali.com**



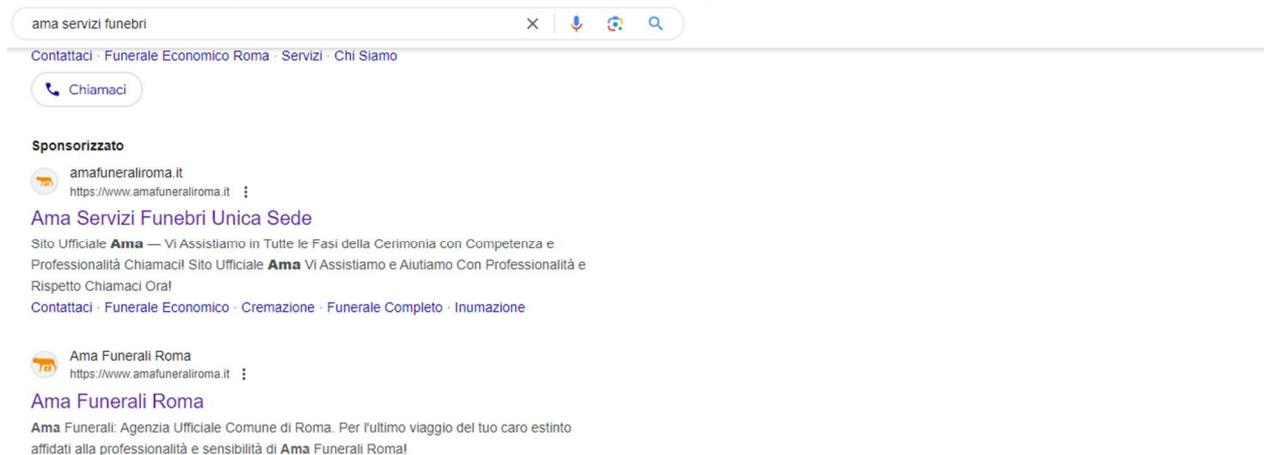
17. Inoltre, sui siti del Professionista, compaiono ricorrentemente video che riportano il logo “SPQR” su scudo rosso, che notoriamente contraddistingue il Comune di Roma (Figura 7).

**Figura 7 - Pagina estratta dal sito societario di FRC, amafuneraliroma.it**



18. Infine, risulta tuttora attivo l'accostamento tra la denominazione “ama” e i siti del Professionista idoneo a distorcere l'esito delle ricerche *online* dei consumatori, anche attraverso possibili sponsorizzazioni (Figura 8).

**Figura 8 - Estratto pagina dal motore di ricerca Google, con quesito “ama servizi funebri”**



19. La società municipalizzata AMA S.p.A., incaricata dal Comune di Roma per la gestione dei Cimiteri Capitolini, attraverso la Direzione Cimiteri Capitolini, svolge, infatti, il “*Servizio di Gestione Cimiteriale*” per gli undici cimiteri di Roma Capitale: tale servizio, che è regolato da un Contratto di Servizio con Roma Capitale, comprende, tra l’altro, la gestione delle concessioni (di loculi e di aree per le tombe private) e le operazioni cimiteriali (inumazione/esumazione, tumulazione/estumulazione, cremazione, altre attività collegate alle operazioni cimiteriali), mentre non comprende lo svolgimento di servizi di onoranze funebri, che sono offerti sul libero mercato da professionisti del settore<sup>3</sup>.

20. Nell’ambito del medesimo Contratto di Servizio, AMA S.p.A. svolge anche i cosiddetti Servizi di beneficenza, assicurando in tal modo una sepoltura ed un servizio dignitosi a titolo gratuito, su segnalazione da parte degli Enti preposti, per persone sole, abbandonate o appartenenti a famiglie bisognose<sup>4</sup>.

### **III.3. Le argomentazioni difensive della Parte**

21. Il Professionista si è difeso sostenendo, preliminarmente, che l’utilizzo del termine “*Roma Capitale*”, corrispondente alla ragione sociale dell’impresa, risponde a una logica soltanto territoriale, finalizzata a informare il consumatore medio in ordine alla zona di mercato in cui opera. Infatti, la Società, dal 2017, svolge la propria attività commerciale, esclusivamente, nel territorio del Comune di Roma e, con la scelta di tale denominazione, ha, quindi, perseguito l’ “*esigenza strategica*”, da un punto di vista di marketing, di circoscrivere territorialmente il mercato di offerta dei servizi funebri e, di conseguenza, la platea dei consumatori”. In tale senso, FRC sostiene che

<sup>3</sup> Cfr. [www.cimitericapitolini.it/servizi/servizi-cimiteriali](http://www.cimitericapitolini.it/servizi/servizi-cimiteriali).

<sup>4</sup> Cfr. sito [www.cimitericapitolini.it/onoranze-funebri/servizi-in-beneficenza](http://www.cimitericapitolini.it/onoranze-funebri/servizi-in-beneficenza).

non vi sia un “*intento di associare l’attività funebre, territorialmente svolta nel comune di Roma, con il Comune di Roma Capitale, quale ente pubblico*”<sup>5</sup>.

**22.** Analogamente, per quanto concerne l’utilizzo, sui propri siti *internet*, della dicitura “*Agenzia ufficiale del Comune di Roma*”, la Società sostiene che questa deve essere intesa nel senso di “*operare ufficialmente nel territorio del Comune di Roma*” con le autorizzazioni/licenze al servizio funebre. Peraltro, il Professionista, a partire dal 18 marzo 2024, ha sostituito sui propri siti *internet* “*la richiamata dicitura ‘Agenzia Ufficiale del Comune di Roma’, con la diversa ‘Agenzia Autorizzata dal Comune di Roma’*”<sup>6</sup>.

**23.** Per quanto riguarda l’utilizzo del logo “*SPQR*”, FRC ha affermato che, poiché si tratta di un “*simbolo della tradizione romana e non del comune di Roma Capitale*”, il suo impiego non implica alcuna associazione tra l’attività commerciale dell’agenzia di pompe funebri e questo ente pubblico, né tantomeno alcuna pratica commerciale scorretta/ingannevole. Peraltro, il logo “*SPQR*” è stato rimosso dall’insegna del negozio, da oltre tre anni, sostituito da un analogo scudo rosso con la sigla S.F.R.<sup>7</sup>.

**24.** Il Professionista ha sostenuto altresì che il presunto accostamento “commerciale” ad AMA non può ugualmente qualificarsi come pratica commerciale scorretta, in quanto l’AMA S.p.A. non offre servizi funebri, come affermato dalla stessa società municipalizzata<sup>8</sup>.

**25.** FRC ha, infine, evidenziato che, essendo i listini prezzi presenti su tutti i siti *internet* delle agenzie funebri, l’utente ha la possibilità di scegliere liberamente l’agenzia, in base ai prezzi offerti, ponendo l’accento sul fatto che essa stessa “*ha da sempre pubblicato, sui propri siti internet, i prezzi dei servizi offerti, così da consentire al consumatore di confrontarli con il mercato di settore e scegliere consapevolmente*”<sup>9</sup>.

**26.** Da ultimo, FRC ha chiesto che sia considerata, ai fini del calcolo dell’eventuale sanzione pecuniaria, la disponibilità ad adeguarsi alle prescrizioni dell’Autorità, attraverso l’attuazione immediata degli impegni presentati<sup>10</sup>.

#### ***III.4. Modifiche alle condotte realizzate nel corso dell’istruttoria***

**27.** Con memoria del 22 febbraio 2024<sup>11</sup>, il Professionista ha comunicato di aver rimosso il logo “*SPQR*” dall’insegna del negozio già prima dell’avvio del procedimento, sostituendolo con un logo contenente la sigla societaria S.F.R. (Servizi Funebri Comunali), sempre su scudo araldico rosso.

**28.** Inoltre, FRC ha riferito di aver proceduto all’attuazione spontanea degli impegni presentati *ex* articolo 9 del Regolamento<sup>12</sup> nella misura in cui ha rimosso dai siti societari ([www.funerariromacapitale.com](http://www.funerariromacapitale.com), [www.amafuneraliroma.it](http://www.amafuneraliroma.it), [www.amaonoranzefunebriroma.com](http://www.amaonoranzefunebriroma.com) e

---

<sup>5</sup> Cfr. memoria difensiva finale prot. 57399/2024 del 6 giugno 2024.

<sup>6</sup> Cfr. memoria difensiva finale, cit..

<sup>7</sup> Cfr. memoria difensiva finale, cit..

<sup>8</sup> Cfr. memoria difensiva finale, cit..

<sup>9</sup> Cfr. memoria difensiva finale, cit..

<sup>10</sup> Cfr. memoria difensiva finale, cit..

<sup>11</sup> Cfr. memoria del 22 febbraio 2024, prot. 24580.

<sup>12</sup> Cfr. proposta di impegni del 18 marzo 2024, prot. 31853.

www.amaservizifunericomunali.com) la dicitura “*Agenzia Ufficiale Comune di Roma*”, sostituendola con la dicitura “*Agenzia Autorizzata dal Comune di Roma*”.

#### **IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**29.** Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere tramite la rete *internet*, in data 7 giugno 2024 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

**30.** Con parere pervenuto in data 28 giugno 2024, la suddetta Autorità ha ritenuto che il mezzo di comunicazione e di acquisto utilizzato in relazione al servizio offerto dalla Società risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori i quali, sulla base delle informazioni presenti nel sito utilizzato dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate.

#### **V. VALUTAZIONE DELLA CONDOTTA**

**31.** In via preliminare, si evidenzia che l’Autorità aveva offerto a FRC l’opportunità di rimuovere spontaneamente i profili di possibile ingannevolezza riscontrati nei messaggi dalla stessa diffusi tramite un intervento di *moral suasion* ai sensi dell’articolo 4, comma 5, del Codice del consumo. FRC, nonostante abbia avuto ripetute occasioni di confronto con gli uffici istruttori dell’Autorità, anche beneficiando di termini significativamente dilatati per conformarsi alle indicazioni ricevute, non ha provveduto a modificare adeguatamente le proprie comunicazioni pubblicitarie. Ciò ha determinato l’avvio del presente procedimento.

**32.** Il procedimento concerne la pratica commerciale posta in essere da FRC e consistente nell’utilizzare sui propri siti societari, *amaservizifunericomunali.com*, *amafuneraliroma.it*, *amaonoranzefuneriroma.com* e *funerariaromacapitale.com*, acronimi, diciture e simboli grafici, tutti suscettibili, sia singolarmente considerati che, soprattutto, per effetto del messaggio che complessivamente trasmettono, di ingenerare nei consumatori il falso convincimento che il Professionista sia direttamente collegato con il Comune di Roma o con la società municipale pubblica (AMA S.p.A.), ovvero che si tratti di un soggetto che opera per conto della stessa AMA S.p.A. o dell’amministrazione capitolina.

**33.** In effetti, l’utilizzo dell’acronimo “AMA”, nonché di diciture quali “*AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE*”, “*SITI UFFICIALI AMA*”, “*A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA*”, “*AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA SITI UFFICIALI AMA*”, “*AMA FUNERALI ROMA*” e anche “*POMPE FUNEBRI AMA*”, risultano idonee a far intendere che sussista un rapporto di fornitura tra FRC e il Comune di Roma e/o l’Azienda Municipale Ambiente S.p.A., denominata anche AMA S.p.A.. Anche il costante riferimento sui siti di FRC a “*tariffe comunali trasparenti*” concorre a generare il fraintendimento di cui trattasi, laddove i servizi di onoranze funebri del professionista vengono offerti sul libero mercato e non sono soggetti ad alcuna regolamentazione tariffaria da parte del Comune di Roma.

**34.** A fronte dell’insieme di tali ingannevoli richiami all’ente pubblico Comune di Roma e alla società pubblica AMA S.p.A., la sostituzione della dicitura “*Agenzia Ufficiale Comune di Roma*” con la locuzione “*Agenzia Autorizzata dal Comune di Roma*”, non si presta di per sé sola a porre

rimedio all'effetto confusorio complessivamente cagionato dalle altre descritte indicazioni presenti sui siti del professionista.

Analogamente, FRC si è limitata a sostituire l'araldica con logo "SPQR" sulla vetrina del negozio, con analogo scudo rosso e scritta "SFR" e, peraltro, è emerso che, anche dopo l'avvio del procedimento, il Professionista ha continuato a utilizzare su alcuni siti societari quali, ad esempio, amafuneraliroma.it, dei video in cui compare lo scudo rosso con il logo "SPQR", simbolo del Comune di Roma.

**35.** Infine, dalle rilevazioni da ultimo effettuate d'ufficio continua a emergere l'accostamento tra la denominazione AMA e i siti del Professionista, con l'effetto di distorcere l'esito delle ricerche *online* dei consumatori, anche attraverso possibili sponsorizzazioni, atteso che quando si effettua una ricerca sulla rete *internet* del tipo "ama servizi funebri" oppure "ama onoranze funebri" i siti del Professionista continuano a comparire tra i primi risultati.

**36.** In realtà, la società municipalizzata A.M.A. S.p.A. - comunemente nota con l'acronimo AMA o A.M.A. - come specificato dalla stessa AMA S.p.A., non offre servizi di onoranze funebri alla generalità dei consumatori già dal 2017, limitandosi a fornire servizi essenziali ai cittadini indigenti, bensì si occupa esclusivamente della gestione dei siti cimiteriali localizzati nel territorio comunale di Roma, e non ha stretto accordi di collaborazione con operatori che offrono servizi di onoranze funebri<sup>13</sup>.

**37.** Di conseguenza, l'utilizzo di acronimi, denominazioni e di simboli grafici del tipo di quelli richiamati, sui siti societari di FRC, costituisce una pratica commerciale ingannevole, in quanto idonea a indurre in errore il consumatore circa la relazione esistente tra il professionista e la società municipalizzata AMA S.p.A., alla quale il Comune di Roma ha affidato la gestione delle aree cimiteriali presenti sul territorio comunale.

**38.** Le descritte modalità di presentazione dei servizi di onoranze funebri sui siti *internet* societari del Professionista, in quanto idonee a indurre in errore il consumatore medio in ordine alla natura e alle qualifiche dell'operatore e tali da omettere informazioni rilevanti di cui il consumatore ha bisogno per prendere una decisione consapevole, costituiscono pertanto una violazione degli articoli 20, 21, lettera f), e 22 del Codice del consumo, in quanto inducono nel consumatore il falso convincimento che si tratti di un operatore che svolge la propria attività su incarico del Comune di Roma e/o delle sue società di servizi.

**39.** Nello specifico, gli indebiti riferimenti al Comune di Roma e ad AMA S.p.A. contenuti nei siti societari del Professionista fanno presumere l'esistenza di forme di collaborazione tra tali enti e la stessa FRC, ingenerando nei consumatori la presunzione di garanzie formali e sostanziali proprie degli operatori legati al sistema pubblico da un rapporto di collaborazione diretta o da forme di convenzione.

**40.** Tali modalità ingannevoli utilizzate nella presentazione delle pagine *internet* aziendali del Professionista risultano idonee a "catturare" l'attenzione di chi subisce un lutto e potrebbe, pertanto, versare in condizioni di particolare vulnerabilità. Il consumatore può, infatti, essere indotto in errore in virtù della convinzione di interloquire con aziende collegate ad AMA S.p.A. o al Comune di Roma e che applicherebbero tariffe comunali e/o calmierate o comunque di avere a che fare con imprese direttamente collegate con l'amministrazione comunale.

---

<sup>13</sup> Cfr. sito [www.cimiteri.capitolini.it](http://www.cimiteri.capitolini.it), cit..

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**41.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**42.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**43.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della specificità della rete *internet*, di per sé idonea a raggiungere una molteplicità di utenti, nonché della tipologia di consumatori che usufruiscono dei servizi in esame, caratterizzati dall'essere vittime di un lutto recente e di conseguenza in condizione di particolare vulnerabilità.

**44.** Inoltre, si tiene conto della dimensione economica del Professionista, il quale, nell'esercizio 2023, ha realizzato un fatturato pari a 1.591.343<sup>14</sup>.

**45.** Quanto all'opera svolta dall'agente, non può essere accolta la richiesta di FRC di valorizzare, ai fini del calcolo della sanzione, l'asserita collaborazione prestata dallo stesso nel corso del procedimento. L'atteggiamento collaborativo della parte può, infatti, rilevare ai fini della quantificazione della sanzione solo laddove vada al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge e deve, inoltre, manifestarsi in maniera particolarmente efficace, circostanza da escludersi nel caso di specie. Infatti, come sopra evidenziato, le iniziative assunte da FRC, oltre a essere intervenute dopo l'avvio del procedimento, nonostante l'Autorità avesse promosso la rimozione dei profili di ingannevolezza in esame, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, del Codice del consumo, non sono risultate idonee a sanare gli effetti confusori sopra descritti.

**46.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti, risulta che la condotta in esame è stata posta in essere almeno dal febbraio 2023<sup>15</sup>, ed è tuttora in corso.

**47.** Alla luce di tali elementi, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 30.000 euro (trentamila euro).

**RITENUTO**, pertanto, che la pratica commerciale consistente nell'utilizzo da parte di Funeraria Roma Capitale S.r.l. di diciture quali "*AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE*", "*SITI UFFICIALI AMA*", nei propri siti societari, ([www.funerariaromacapitale.com](http://www.funerariaromacapitale.com), [www.amafuneraliroma.it](http://www.amafuneraliroma.it), [www.amaonoranzefunebriroma.com](http://www.amaonoranzefunebriroma.com) e [www.amaservizifunebricomunali.com](http://www.amaservizifunebricomunali.com)), nonché l'utilizzo sui medesimi siti del logo "*SPQR*" su araldica con scudo rosso e l'accostamento tra la denominazione "*AMA*" e i siti del Professionista sui motori di ricerca, sulla base delle considerazioni suesposte e tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 21 lettera f) e 22 del Codice del consumo;

---

<sup>14</sup> Cfr. memoria difensiva finale, allegato 2, cit..

<sup>15</sup> Cfr. segnalazione AMA, cit..

## DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, relativa all'utilizzo di diciture quali "AMA ONORANZE FUNEBRI ROMA: SITO UFFICIALE", "SITI UFFICIALI AMA", "A.M.A. SERVIZI FUNEBRI COMUNALI ROMA", "AGENZIA AUTORIZZATA DAL COMUNE DI ROMA Siti ufficiali AMA", "AMA FUNERALI ROMA" e "POMPE FUNEBRI AMA", nei propri siti societari, ([www.amaservizifunebricomunali.com](http://www.amaservizifunebricomunali.com), [www.funerariaromacapitale.com](http://www.funerariaromacapitale.com), [www.amafuneraliroma.it](http://www.amafuneraliroma.it), [www.amaonoranzefunebriroma.com](http://www.amaonoranzefunebriroma.com)), nonché l'utilizzo sui propri siti del logo "SPQR" su araldica con scudo rosso e l'accostamento tra la denominazione "AMA" e i siti del professionista sui motori di ricerca, posta in essere dalla società Funeraria Roma Capitale S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta sensi degli articoli 20, 21 lettera f) e 22 del Codice del consumo, e ne vieta la continuazione;

b) di irrogare alla società Funeraria Roma Capitale S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 30.000 euro (trentamila euro);

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/1981, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento, può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**IP367 – MULPOR - INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY**

*Avviso di proroga del termine per la conclusione del procedimento e sostituzione del responsabile del procedimento*

**AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Informativa di proroga del termine per la conclusione del procedimento, ai sensi dell'art. 19, commi 2 e 3, del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie* (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento IP367 - *MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY*.

La pubblicazione della presente comunicazione sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato viene effettuata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, commi 2 e 3, del Regolamento, atteso l'esito infruttuoso del tentativo di trasmissione alla società IBCM International Business Convention Management Ltd del provvedimento di avvio del procedimento, operato in data 14 dicembre 2023 mediante richiesta di collaborazione all'Ambasciata d'Italia a Nicosia (Cipro). L'Ambasciata ha rappresentato, infatti, che non è stato possibile notificare l'atto presso la sede di registrazione della società.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport del Dipartimento tutela del consumatore – 2 e il riferimento IP367.

---

**IP367 - MULPOR-INTERNATIONAL FAIRS DIRECTORY**

*Comunicazione di proroga del termine per la conclusione del procedimento e sostituzione del responsabile del procedimento*

**OGGETTO: proroga del termine di conclusione del procedimento IP/367**, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015 e **cambio responsabile del procedimento**

Con riferimento al procedimento in oggetto, avviato in data 28 novembre 2023, nei confronti della Mulpor Company s.r.l. e della IBCM International Business Convention Management Ltd., si comunica che l'Autorità, nella sua adunanza del 23 luglio 2024, ha deliberato di prorogare di 59 giorni il termine di conclusione del procedimento, in considerazione delle sopravvenute esigenze istruttorie.

Pertanto, il termine di conclusione del procedimento è prorogato al **20 settembre 2024**.

Si comunica, altresì, che, per sopravvenute esigenze organizzative, la responsabile del procedimento, dott. ssa Elena Pauri, è sostituita dalla dott.ssa Marina Monteleone.

---

**PS12666 - BCUBE AGENCY - VENDITA DI APPREZZAMENTI**

*Avviso di proroga del termine per la conclusione del procedimento*

**L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Informativa di proroga del termine di conclusione del procedimento, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie* (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera n. 25411 del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento **PS/12666**.

**I. LA PARTE**

BCUBE Agency S.A.R.L. (di seguito, BCUBE), in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b) del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni, recante "Codice del Consumo". La società, avente sede in Francia, presta servizi relativi al *social media marketing* in Italia tramite il sito internet <https://www.bcubeagency.com/it/>, offrendo in vendita vari tipi di "interazioni/apprezzamenti" (*fan/mi piace, follower, like, commenti, visualizzazioni video/reels/storie, amici, ecc*), e "commenti" tra utenti, destinati alla maggior parte delle piattaforme digitali di media sociali esistenti (Instagram, Facebook, Twitter, YouTube, Spotify, TikTok e Twitch).

**II. AVVISO**

Con la presente si informa la Parte che il termine di conclusione del procedimento è prorogato di sessanta giorni, al fine di concedere a BCUBE un congruo periodo per l'esercizio del diritto di difesa, a seguito della *Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria*<sup>1</sup>, fissato al **2 settembre 2024**, nonché di consentire l'espletamento degli ulteriori adempimenti procedurali.

Pertanto, il **nuovo termine di conclusione del procedimento** è fissato al **4 novembre 2024**.

La pubblicazione del presente avviso sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 2 del Regolamento, attesa la mancata ricezione di riscontri ai tentativi di trasmissione della Comunicazione di attribuzione dell'onere della prova (prot. 0045281 del 3 maggio 2024), operato in data 3 maggio 2024 mediante corriere internazionale. Nel caso di specie, infatti, BCUBE Agency S.A.R.L. è risultata irreperibile all'indirizzo fisico (40 Bd Jean Moulin, 83700 Saint-Raphael, France) tuttora indicato sul proprio sito *web* (<https://www.bcubeagency.com/it/>) nonché nel *Registre National Des Enterprises* (<https://data.inpi.fr/>), al quale erano invece state correttamente consegnate la Comunicazione di avvio del procedimento (prot. 0100990 del 5 dicembre 2023) e la richiesta di informazioni (prot. 0022893 del 16 febbraio 2024), trasmesse del pari a mezzo corriere

---

<sup>1</sup> Tale atto istruttorio è stato trasmesso alla Società a mezzo corriere internazionale in data 16 luglio 2024 e risulta consegnato; inoltre, il medesimo atto è stato pubblicato nel Bollettino dell'Autorità del 22 luglio 2024 (n. 29/24).

internazionale al medesimo indirizzo fisico. Di conseguenza, il predetto atto istruttorio, nonché quelli successivi, sono stati oggetto di pubblicazione sul Bollettino dell'Autorità<sup>2</sup>.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la *Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni* del *Dipartimento per la Tutela del Consumatore* - 1 ed il riferimento **PS/12666**.

---

---

<sup>2</sup> In particolare, la Comunicazione di attribuzione dell'onere della prova è stata pubblicata nel Boll. n. 21 del 27 maggio 2024, la precedente proroga del termine di conclusione del procedimento nel Boll. n. 26 del 1° luglio 2024 e la Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria nel Boll. n. 29 del 22 luglio 2024.

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXXIV- N. 32 - 2024

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi  
statistici  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---